Rafael
Correa

Ecuador:
de *Banana Republic* a la No República





RAFAEL CORREA DELGADO

(Guayaquil, 1963) es actualmente Presidente Constitucional de la República del Ecuador. Su actividad, sin embargo, ha transcurrido siempre en los claustros universitarios: economista de la Universidad Católica de Guayaquil (1987); máster de Artes en Economía de la Universidad Católica de Lovaina la Nueva, Bélgica (1991); máster de Ciencias en Economía de la Universidad de Illinois, en Urbana-Champaign (1999); y Doctor (Ph.D) de la misma Universidad (2001). Consultor en diversos proyectos nacionales e internacionales y profesor principal e invitado en varias universidades ecuatorianas, ha hecho varias publicaciones en su especialidad. Sus convicciones, inspiradas en la Doctrina Social de la Iglesia y en la Teología de la Liberación, alimentaron la firmeza de su compromiso social como dirigente estudiantil, como voluntario salesiano entre los indígenas de Zumbahua en los Andes ecuatorianos, como académico y como político, Líder de la Revolución Ciudadana del Ecuador, que ha sido capaz de obtener seis victorias electorales consecutivas, Rafael Correa está perfectamente preparado con el saber teórico y la experiencia para hacer frente al cambio de época que vive nuestra América, en la busqueda de su segunda y definitiva independencia.

Primera edición: diciembre, 2009

Printed in Colombia – Impreso en Colombia

ISBN: 978-958-8613-00-0

Impreso por Nomos Impresores

Índice

Prólogo 11

1. Tratando de modernizarnos 15

2. La Crisis de la deuda y la década perdida 27

3. La Larga y Triste Noche Neoliberal 37

4. La crisis de 1999 y sus secuelas 55

5. El suicidio monetario ecuatoriano 75

6. La "política" de deuda o maximizar el beneficio de los acreedores 89

7. El Gutierrato: Lo mismo de lo peor 103

8. El populismo del capital 113

9. La falacia del libre comercio 133

10. Cómo una ideología se disfrazó de ciencia 151

11. La nefasta burocracia internacional y sus corifeos 161

12. Más allá de la economía autista 175

PRÓLOGO

Este libro es esencialmente una recopilación de artículos académicos escritos entre 1993 y 2005. Estaba trabajando en el proyecto en el momento en que mi vida cambió drásticamente, el 21 de abril de 2005, cuando fui nombrado ministro de Economía y Finanzas de la República del Ecuador, iniciando así mi servicio público y poniendo fin a una feliz y tranquila vida académica. De haber continuado en la Academia, probablemente este libro hubiera visto la luz hace varios años. Lamentablemente, hasta el año 2006 el proyecto estuvo totalmente paralizado por las exigencias de una campaña presidencial que no nos permitía ni dormir. Como Presidente de la República del Ecuador, desde el 15 de enero de 2007, he logrado terminar esta obra en las pocas noches de insomnio que he tenido —normalmente duermo poco, pero bien—, en los aún más escasos días libres, en los muchos y largos viajes realizados —al regreso, porque a la ida la cantidad de trabajo es inmensa: discursos, ayudas, memorias, etcétera— y, finalmente, en tres días providenciales de descanso obligatorio que tuve en Cuba, después de una operación de la rodilla. Es claro que al escribir existe lo que los economistas llamamos "economías de escala", es decir, no es lo mismo sentarse a escribir ocho veces por el lapso de una hora cada vez, que una sola vez durante ocho horas. Con esto último se logra mucho mayor avance. Esos preciosos tres días de arduo y continuo trabajo en Cuba, alejado de las ocupaciones y preocupaciones de mi oficio tan especial, eran precisamente lo que necesitaba para terminar el libro.

Los datos estadísticos normalmente tienen corte a 2004, lo que permite, además, trabajar con datos macroeconómicos definitivos. Esto no disminuye en nada la actualidad de las ideas, conceptos y conclusiones que surgen del análisis de los paradigmas de desarrollo y de la política económica de estas últimas décadas.

Hemos trabajado en los artículos para quitarles la aridez académica, hacerlos, en lo posible, de fácil lectura y ponerlos en una secuencia lógica. Ojalá haya logrado mi objetivo, puesto que pocas cosas me fastidian más que los autores que escriben para ellos mismos con el fin de quedar como eruditos aunque nadie entienda nada de lo que quisieron decir.

Como dice el adagio popular, "no hay mal que por bien no venga". La demora que ha tenido este libro por mi ingreso al servicio público ha servido para enriquecerlo enormemente con la experiencia acumulada desde los cargos privilegiados que la vida me ha permitido ocupar en los últimos años.

He intentado que la lectura de este libro no requiera bases de Economía, tratando de explicar a veces complicados pero indispensables conceptos de la forma más sencilla, generalmente acompañándolos de ejemplos ilustrativos. Ofrezco disculpas de antemano si algunas veces mis esfuerzos fueron inútiles y no logré mi objetivo.

Como lo menciono en el libro, no existe la neutralidad científica, pero esto de ninguna manera excluye la necesidad de ser objetivos en nuestros análisis. La no-neutralidad y objetividad no son, de ninguna manera, conceptos excluyentes.

Tengan la seguridad de que los artículos originales fueron escritos con toda la objetividad posible, pero también con total parcialidad por mi país y por Latinoamérica. Al incorporarlos a este texto transformando su rigurosa estructura académica inicial, me he permitido proponer muchos más juicios de valor, es decir, poner más pasión por mi Patria y por nuestra América.

En lo personal, no puedo dejar de indignarme por el engaño y saqueo a la región. Cómo no encolerizarse ante atracos como el salvataje bancario, la Ley de Garantía de Depósitos, el robo de nuestra moneda, la renegociación de la deuda de 2000 y la incapacidad de construir algo propio y ser tan solo vulgares y tardíos imitadores de paradigmas extraños. Cómo no enfurecerse con la insoportable doble moral de nuestros dirigentes, con las políticas públicas decididas por burócratas apátridas, con la supremacía del capital sobre el ser humano. Si a través de este libro logro transmitir reflexivamente, sobre todo a los jóvenes, esa pasión y esa indignación, habrá valido la pena todo el esfuerzo realizado.

A partir de esta revisión histórica se entenderán muchas de las cosas que hemos hecho y estamos haciendo desde el 15 de enero de 2007 con nuestra Revolución Ciudadana. Como verán, la gran mayoría de estas acciones no son imperativos ideológicos sino del sentido común.

Agradezco a mi ex alumna, de las más brillantes que he tenido y hoy extraordinaria colaboradora, Sandra Naranjo. Es ella quien se encargó de pulir y revisar los datos, verificar fuentes, bibliografía, etcétera. Por supuesto, cualquier error que se haya deslizado es de mi absoluta responsabilidad. También quiero agradecer a René Ramírez, Nathalie Cely y Pedro Elosegui por la revisión del texto y sus valiosos comentarios. A Ramiro Noriega y Galo Mora les doy las gracias por la búsqueda de la editorial. Finalmente, agradezco a la editorial Random House Mondadori por el entusiasmo con el que aceptó la publicación del libro, pese a la premura de tiempo.

Quisiera hacer un reconocimiento también a los adversarios de la Revolución Ciudadana, quienes, con las honrosas excepciones de siempre, por su mediocridad y falta de sentido de Patria me animaron a sacarle tiempo al tiempo para escribir este libro y develar una vez más las visiones e intereses que defienden. Nuestro

Ecuador jamás fue social ni económicamente un paraíso, pero lo que se hizo en las últimas décadas realmente no tiene nombre. De ahí el título *Ecuador: de* Banana Republic *a la No República*.

Bolívar decía: "No nos dominarán por la fuerza, sino por la ignorancia". Temo que, nuevamente, el buen Simón fue premonitorio. Aspiro a que este libro ayude a la verdadera liberación de nuestros pueblos, por medio del conocimiento y la comprensión de las barbaridades que se han hecho con nuestros países, y que sea un aporte más para nunca volver al pasado.

¡Hasta la victoria siempre!

Rafael Correa Delgado
Presidente Constitucional de la República del Ecuador

1. TRATANDO DE MODERNIZARNOS

La época primario-exportadora

Durante la época colonial, los dominios españoles de lo que más tarde se denominaría Latinoamérica lograron un incipiente desarrollo de su base productiva, aunque frecuentemente este desarrollo se alcanzó con altos grados de explotación de la población indígena, por medio de instituciones como las mitas, los obrajes y las encomiendas. Sin embargo, con la independencia, las nuevas repúblicas se integraron al comercio internacional —en ese entonces dominado por el Imperio británico— básicamente como proveedoras de materias primas, lo cual generó la ruina de la naciente manufactura local y lentamente determinó la condición primario-exportadora de las economías de los nuevos países. Ecuador no fue la excepción al patrón señalado, y desde finales del siglo XIX hasta la segunda década del siglo XX basó su economía en la exportación de cacao, que llegó a constituir el 80% del total de exportaciones; las crisis políticas y las principales transformaciones socio-económicas de dicho período, entre ellas el surgimiento de una poderosa clase agroexportadora, estuvieron directamente relacionadas con las condiciones de la producción cacaotera y con el mercado internacional de dicho producto.

Era tal la opulencia de los productores y exportadores cacaoteros que sus familias, y ellos mismos, frecuentemente residían en Francia. A la ciudad de Vinces, centro de la producción cacaotera, se la conocía como el "París chiquito". Aún hoy, más de un siglo después del inicio del auge cacaotero, cuando en la región

de la costa ecuatoriana una persona se considera superior a los demás, se dice que se cree "el gran cacao".

Como consecuencia de plagas que minaron la producción nacional desde los años veinte del siglo pasado, así como por la caída de precios en los mercados internacionales, para mediados de los años cuarenta el cacao ya había perdido gran parte de su predominio en la economía nacional, representando apenas alrededor del 20% de las exportaciones del país (BCE, 2006). Desde finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta del siglo XX, y con el apoyo de compañías extranjeras y del Gobierno nacional, surgió un nuevo producto primario de exportación: el banano.

En contraste con la producción cacaotera, realizada por cultivadores independientes en haciendas, la nueva producción bananera tenía lugar en plantaciones medianas o pequeñas, utilizaba intensamente capital, empleaba trabajadores asalariados y tanto la producción como la comercialización eran financiadas por capitales norteamericanos. Con el banano, la economía ecuatoriana se dinamizó y el agro costeño se transformó profundamente al introducirse el trabajo agrícola asalariado, hasta ese entonces absolutamente marginal en el país, y, con ello, cambiaron también las relaciones capitalistas modernas en el campo. Sin embargo, en la región interandina siguió dominando el "huasipungo" —del quichua, *pungo* (puerta) y *huasi* (casa)—, es decir, "puerta de la casa", una relación de producción agrícola heredada de la época de la Colonia que consistía en intercambio de tierra por trabajo: los "huasipungueros" trabajaban en la hacienda durante parte de la semana a cambio de pequeños lotes de terreno (huasipungos) que el hacendado les otorgaba para su uso particular.

Fue tan solo en 1964, con la primera reforma agraria, cuando finalmente se eliminaron definitivamente del agro ecuatoriano las formas precarias de trabajo y muy particularmente la institución del huasipungo.

La industrialización sustitutiva de importaciones

Simultáneamente a estas transformaciones económicas dentro del país e incentivado por los nuevos escenarios geo-políticos producidos por la Segunda Guerra Mundial, se generó un nuevo pensamiento económico que rechazaba los modelos primario-exportadores por su baja capacidad de generación de valor agregado, su tendencia a una alta concentración del ingreso en manos de los poseedores de los recursos naturales y su dependencia frente a los vaivenes de los mercados internacionales.

En Latinoamérica, y siempre dentro de este nuevo pensamiento desarrollista, se impuso la estrategia de desarrollo conocida como *industrialización sustitutiva de importaciones* (Modelo ISI), inspirada en la escuela de pensamiento económico denominada "estructuralista" e impulsada por la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL).

El modelo ISI fue básicamente una interpretación latinoamericana de la "Teoría Modernizadora" dominante en el mundo de la posguerra. En el enfoque de la Teoría Modernizadora, la condición necesaria y prácticamente suficiente para alcanzar el desarrollo era lograr un crecimiento económico sostenido, para lo cual la economía debía sustentarse en los sectores de alta productividad, básicamente el sector industrial, siguiendo, supuestamente, el ejemplo de los países en ese entonces desarrollados. De esta forma *se identificó al desarrollo con la industrialización.*

El aporte de la Escuela Estructuralista consistía en que, siempre dentro de la lógica modernizadora, se consideraban las condiciones estructurales de América Latina desde un enfoque *centro-periferia*, el cual sostenía que debido al *intercambio desigual*, los beneficios de los incrementos de productividad en los países periféricos se traspasarían al Primer Mundo, lo que a su vez produciría un fenómeno de insuficiencia dinámica, esto es, inca-

pacidad de excedentes reinvertibles significativos para mantener el crecimiento.

A su vez, ese intercambio o comercio desigual se expresaba en el deterioro de los *términos de intercambio*, esto es, la relación entre los precios de los bienes de los países periféricos con respecto a los precios de los bienes de los países centros. Los estudios de la CEPAL demostraban que históricamente esta relación tendía a disminuir en perjuicio de los países periféricos, y, en consecuencia, la estrategia de desarrollo debía impedir dicho intercambio desigual e injusta transferencia de recursos a través de la sustitución de importaciones.

El Modelo ISI en el Ecuador

En el caso de Ecuador, la producción y exportación bananera generaron un excedente económico que permitió al país iniciar un incipiente proceso ISI, con base en las recomendaciones de la CEPAL. Ya en 1954 el director de la CEPAL, Raúl Prebisch, presentó a la Secretaría de las Naciones Unidas el informe denominado "El desarrollo económico del Ecuador". Luego, el 29 de mayo del mismo año, en función del mencionado estudio y por medio de decreto de ley urgente, se creó la Junta Nacional de Planificación, JUNAPLA, la cual, en 1979, se transformaría en el Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE. Cabe indicar que la Constitución de 1998, en la que se consagró el neoliberalismo en Ecuador, eliminó el CONADE y redujo la planificación a una oficina adscrita a la Presidencia de la República, llamada desde febrero de 2004 Secretaría Nacional de Planificación, SENPLADES.

Los estudios realizados por la CEPAL entre 1954 y 1963 servirían para la formulación del "Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1964-1973", que luego se continuaría

con el "Plan Nacional de Transformación y de Desarrollo 1973-1977". De acuerdo con estos planes de desarrollo, el Estado debía proveer una ley de fomento y desarrollo industrial, establecer políticas arancelarias y políticas impositivas, buscar recursos naturales, capacitar la fuerza laboral, apoyar financieramente al sector industrial y crear infraestructura industrial.

Por otro lado, en la búsqueda de mayores mercados para el desarrollo industrial, Ecuador, Colombia, Bolivia, Perú y Chile firmaron en 1969 el Acuerdo de Cartagena, el intento más serio y profundo de integración económica y social emprendido por el país hasta entonces. Venezuela se integró al acuerdo en 1973, mientras que Chile, bajo el régimen de Pinochet, se separó en 1976. El Acuerdo de Cartagena sería ampliado y sucesivamente modificado hasta culminar en 1997 con el establecimiento de la Comunidad Andina de Naciones, CAN.

El proceso industrializador de Ecuador se intensificó desde 1972 cuando se convirtió en productor y exportador de petróleo, gracias al descubrimiento de importantes yacimientos en la región amazónica ecuatoriana. La bonanza petrolera, que ya se sentía desde finales de los años sesenta debido a las importantes inversiones extranjeras en el área de hidrocarburos, generó un crecimiento económico sin precedentes y con este los recursos necesarios para financiar agresivamente la industrialización del país. Gracias a las exportaciones petroleras la nación creció 14% en 1972 y 25% en 1973, y en el decenio 1971-1981 el crecimiento promedio fue superior al 8%, lo cual significó que el PIB se duplicó con creces en esos diez años y el PIB por habitante aumentó un 72%, en lo que se conoce como el *boom* petrolero. El PIB industrial aumentó aún más rápido, creciendo a un ritmo anual de casi 10% para el mismo período (BCE, 1990a).

Sin embargo, como consecuencia de los recursos acumulados en el sector industrial urbano, se provocaron fuertes movimien-

tos migratorios del sector rural y de los centros urbanos intermedios hacia las ciudades más importantes, básicamente Quito y Guayaquil. Ecuador sufrió entonces una rápida urbanización de su población y de su fuerza laboral, prácticamente desapercibida en términos de indicadores económicos, pero con un gran impacto en el bienestar social. Mientras que en 1962 el 65% de la fuerza laboral era rural y solo un 35% urbana, en 1982 solamente 48% era rural y 52% ya era urbana, lo cual significó que esta última creció en esos veinte años en un impresionante 137% (Oficina de Censos Nacionales, 1965; INEC, 1985). Adicionalmente, el empleo manufacturero, que de acuerdo con el modelo era la principal fuente de absorción de la fuerza laboral urbana, incluso disminuyó su participación en el empleo total. De hecho, en el período 1974-1982 el empleo manufacturero sólo creció un 45%, es decir, alrededor de la mitad del crecimiento del PIB industrial para el mismo período, y tan solo se crearon aproximadamente 34.000 puestos de trabajo en términos absolutos, lo cual refleja claramente la baja generación de empleo del proceso industrializador ecuatoriano (INEC, 1976 y 1985). Esta situación, unida al gran incremento de la fuerza laboral urbana mencionado anteriormente, generó desempleo y subempleo en las ciudades, nuevas formas de pobreza y un gran *sector informal urbano*, todo ello paradójicamente en la época de mayor riqueza y dinamismo de la economía ecuatoriana.

Cabe indicar que, dado el paradigma de desarrollo dominante en esa época, esta impresionante desestructuración social sufrida por el país incluso fue considerada como "buena", pues la Teoría Modernizadora, la cual inspiraba al proceso industrializador, presentaba a las sociedades desarrolladas necesariamente como sociedades urbanizadas. Lamentablemente, estos mal entendidos criterios de "modernización" persisten hasta nuestros días, y es frecuente escuchar a los alcaldes de las principales ciudades jac-

tarse del número de habitantes de sus respectivas urbes, pese al hacinamiento y la pobreza en que viven gran parte de estos. Igualmente, no es raro encontrar analistas económicos que justifican el descuido y decrecimiento que el sector agrícola ha sufrido en los últimos años en Ecuador, por ser supuestamente un síntoma de la nueva "economía del conocimiento" que caracteriza a los países desarrollados, sin considerar que normalmente dichos países primero consolidaron sus sectores agrícolas e industriales.

La locura petrolera y la reproducción de importaciones

Dada la abundancia de dólares fruto de las exportaciones petroleras y, a partir de 1976, del acceso al crédito externo, de 1971 a 1981 el tipo de cambio nominal se pudo mantener en la paridad de 25 sucres por dólar, pese a que la inflación interna durante dichos años fue en promedio 12,6% anual (BCE, 2006). Debido al gran porcentaje de importaciones que requería la industria, la sobrevaluación real del sucre fue una importante vía para transferir recursos desde el sector petrolero y el sector primario-exportador agrícola al sector industrial. Sin embargo, dicha sobrevaluación también produjo severas distorsiones en el proceso industrializador, al crear grandes desequilibrios en el sector externo no petrolero y al ocasionar que el proceso ISI ecuatoriano fuera intensivo en bienes de capital y de consumo intermedio importados, lo cual, además de explicar en gran medida su incapacidad para generar suficiente empleo, generó un déficit comercial industrial estructural que hasta hoy es uno de los principales problemas de la economía ecuatoriana, ya que cualquier reactivación de la economía por medio del sector industrial produce graves problemas en el sector externo y hace que dicha reactivación no sea sostenible. No obstante lo anterior, debido a su pequeño volumen inicial,

así como al proceso de integración del Acuerdo de Cartagena, el crecimiento de las exportaciones industriales durante este período fue un impresionante 28% promedio anual, pasando de 29 a 490 millones de dólares, de tal forma que mientras a inicios de los años setenta las exportaciones industriales eran apenas un 10% del total de exportaciones, para 1980 ya constituían el 24% de dicho total. Incluso en los años 1980 y 1981, por primera y única vez en la historia del país, las exportaciones industriales superaron a las exportaciones primarias no petroleras (BCE, 1990b; Vega, 1996). Consecuentemente, queda claro que el deterioro de la balanza comercial industrial no se debió a la falta de dinamismo de las exportaciones del sector, sino a un acelerado crecimiento de las importaciones industriales, las cuales pasaron de 181 a 1.318 millones en un período de supuesta sustitución de importaciones; es pertinente preguntarse cuál hubiese sido el desempeño externo del sector industrial de haber existido un adecuado manejo cambiario que promoviera sus exportaciones e impidiera un incremento tan brutal de sus importaciones (BCE, 1990b).

Si bien gracias a las exportaciones petroleras las exportaciones totales pasaron de 199 a 2.541 millones de dólares en el período 1971-1981, las importaciones totales durante el mismo período se incrementaron de 340 a 2.246 millones. Por todo ello, el coeficiente importaciones/PIB, cuyo decrecimiento es el principal indicador de un proceso de sustitución de importaciones, luego de un inicial descenso al inicio de la producción petrolera, volvió a crecer y se mantuvo en promedio en valores de alrededor del 17% durante el resto del período, y solo volvería a decrecer con la crisis y los ajustes de los años ochenta (BCE, 2006). Esto ha llevado a muchos autores a sostener que en Ecuador no hubo un proceso de sustitución de importaciones, sino tan solo de *reproducción de importaciones*, situación cuya causa fundamental, como se manifestó anteriormente, fue la sobrevaluación del sucre.

La "estabilidad" de la moneda y el desarrollo

Gracias a la exportación petrolera y al crédito externo, durante los diez años del *boom* petrolero se pudo mantener estable el tipo de cambio, y así la moneda ecuatoriana se convirtió en una de las más "duras" del mundo. En este sentido, si la "estabilidad" de la moneda, como se sostiene en el país hoy en día, fuera sinónimo de desarrollo, Ecuador ya debería ser un país desarrollado. Lejos de aquello, esta "dureza" sostenida por decreto fue el mayor error del proceso industrializador, ocasionando que en una época de supuesta sustitución de importaciones estas se multiplicaran casi por siete, lo que a su vez originó hábitos de consumo aberrantes para un país subdesarrollado y un aparato industrial consumidor de divisas pero no productor de ellas.

Cabe indicar que con un sistema de flotación probablemente la situación hubiese sido peor. En realidad, desde finales de 1971 y hasta principios de 1980, Ecuador tuvo ambos sistemas simultáneamente, ya que el tipo de cambio fijo rigió tan solo para el llamado mercado oficial, que cubría cerca del 70% de las operaciones con divisas, mientras que el mercado no oficial —llamado el mercado "libre"— se regía por un tipo de cambio flexible. Hasta 1980, la diferencia entre el tipo de cambio oficial y no oficial fue insignificante, e incluso en los inicios del auge petrolero, el Banco Central tuvo que intervenir el mercado libre para impedir la *apreciación* del sucre, todo lo cual demuestra la miopía del mercado en el largo plazo y la importancia de una adecuada política cambiaria.

Enfermedad holandesa y dolarización: lecciones desde el pasado

El *boom* petrolero ecuatoriano fue un típico ejemplo de *enfermedad holandesa*, es decir, la apreciación del tipo de cambio real como

consecuencia del ingreso de grandes cantidades de divisas por la irrupción de un producto de exportación no basado en incrementos de productividad, esto es, normalmente un recurso natural no renovable. La mayor liquidez e ingreso generan inflación interna, pero la abundancia de divisas permite mantener fijo el tipo de cambio *nominal*, lo cual produce una *apreciación real* de la moneda nacional que resta competitividad al país e impide el desarrollo de otra clase de exportaciones. En el caso del Ecuador, el problema, paradójicamente, se vio agravado por el fácil acceso al crédito externo. Técnicamente, si E es el tipo de cambio nominal, esto es, cantidad de moneda nacional por unidad de moneda extranjera, P^e es el nivel de precios extranjero, P^n es el nivel de precios nacional y R el tipo de cambio real, tenemos que $R = (E * P^e) / P^n$, que no es otra cosa que la relación entre los precios del extranjero expresados en moneda nacional ($E * P^e$), con respecto a los precios nacionales (P^n). La apreciación real es el *decrecimiento* del índice R, lo cual significa que nuestros productos se encarecen con respecto a los productos del resto del mundo. En el caso de "enfermedad holandesa", R decrece porque P^n aumenta por la inflación interna mientras que E no aumenta, es decir, la moneda nacional no se deprecia pese a la inflación.

Precisamente, el nombre de "enfermedad holandesa" se refiere a la apreciación real y al deterioro de las exportaciones que produjo el descubrimiento de gas natural en Holanda en la década de los sesenta. En estas situaciones, se requiere de una *política monetaria activa* que mantenga el tipo de cambio real en similares niveles que antes del ingreso de las nuevas divisas. En otras palabras, en estos casos el problema no es la presencia de política monetaria sino precisamente la *ausencia* de esta. Por ello, y pese a que cualquier cosa que se puede escuchar de la burocracia financiera internacional y de las élites latinoamericanas, argumentar que debido a las malas políticas monetarias de la región es mejor la eliminación de

estas por medio de "sistemas" monetarios como la dolarización, constituye tan solo un razonamiento contrafactual que no resiste la evidencia histórica ni el más elemental análisis técnico. Si no, revisemos nuevamente el *boom* petrolero ecuatoriano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Central del Ecuador, 1990a. "Cuentas Nacionales del Ecuador 1965-1989, n.º 13", Quito.

_________, 1990b. "Memoria Anual 1988", Quito.

_________, 2006. "80 años, información estadística", Quito.

CEPAL, 1954. "El desarrollo económico del Ecuador", Naciones Unidas, México.

Instituto Nacional de Estadística y Censos, 1976. "Censos de población, 1974. Resultados definitivos", Quito.

_________, 1985. "Censos de población, 1982. Resultados definitivos", Quito.

Oficina de Censos Nacionales, 1965. "Censo de población, 1962. Resultados definitivos", Quito.

Vega, Esteban, 1996. "Comercio Exterior, promoción de exportaciones apertura comercial: El caso de Ecuador", en *El reto del desarrollo: ¿estamos preparados para el futuro?,* editado por Rafael Correa, Quito: Universidad San Francisco de Quito.

2. LA CRISIS DE LA DEUDA Y LA DÉCADA PERDIDA

El endeudamiento agresivo

En la década de los años setenta, y muy especialmente a partir de 1976, Ecuador y en general los países latinoamericanos entraron en un agresivo endeudamiento externo. La "historia oficial" nos dice que todo este endeudamiento fue tan solo fruto de Gobiernos irresponsables y desquiciados tratando de financiar políticas populistas y los desequilibrios originados por el modelo ISI. En realidad, el *endeudamiento agresivo* fue toda una "estrategia" bendecida y promovida por los organismos internacionales de siempre, que en teoría buscaba lograr el desarrollo por medio del financiamiento de inversiones de alta rentabilidad, las cuales debían abundar en países subdesarrollados y cuyo rendimiento permitiría pagar con creces las deudas contraídas. Sin embargo, en la práctica la supuesta "estrategia" tan solo obedecía a las necesidades del gran capital financiero internacional, concretamente a la urgencia de colocar los excesos de liquidez que existían en los mercados financieros del Primer Mundo, generados por los llamados "petrodólares", es decir, las enormes cantidades de dinero que los países árabes productores de petróleo tenían en los bancos de los países desarrollados. A su vez, dichos petrodólares provenían de los altos precios del petróleo a partir de 1974, originados en el embargo de los países árabes a las naciones que apoyaron a Israel en la guerra del Yom Kipur (octubre de 1973) y mantenidos por la consolidación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Por este motivo, los saldos

depositados en los bancos transnacionales crecieron de 82 mil millones de dólares a principios de 1975 a 440 mil millones en 1980 (Vergara, 2003); ante la necesidad de colocar tan ingentes cantidades de recursos, se consideró por primera vez como sujeto de crédito al llamado "Tercer Mundo". Es por esto que en la segunda mitad de los años setenta se empezaron a observar en América Latina largas filas de banqueros internacionales buscando colocar toda clase de créditos, incluso para financiar gasto corriente y compra de armas para las dictaduras militares que en ese entonces gobernaban muchos de los países de la región. Más aún, estos esforzados banqueros, los cuales antes no venían a la región ni de turistas, frecuentemente también cargaron abultados maletines de coimas para que funcionarios corrompidos aceptaran endeudarse para cualquier disparate, mientras que los organismos internacionales y agencias de desarrollo seguían vendiendo la nefasta idea de lo conveniente que era endeudarse.

Como de costumbre, Ecuador fue un destacado alumno del endeudamiento agresivo, con el cual financió un inmenso e irresponsable incremento del gasto público que casi se triplicó en términos reales durante la década de los setenta. Sin embargo, mientras el consumo público pasaba del 12% al 16% del PIB, la inversión pública —la cual representaba más del 6% del PIB a inicios de esa década— incluso cayó en términos relativos al final de la misma década (BCE, 2006). Pese a que el petróleo constituía una formidable fuente de ingresos públicos, el impresionante incremento del gasto generó persistentes déficits fiscales, lo cual, junto a la deliberada y agresiva política de endeudamiento, ocasionó un rápido crecimiento de la deuda pública, la cual pasó de 229 millones de dólares en 1970 a 4.416 millones en 1981. Es decir, en la época de mayor riqueza de la historia y particularmente del sector público ecuatoriano, la deuda externa… ¡se multiplicó diecinueve veces! Por otro lado, el sector privado ecuatoriano tam-

poco se quedó atrás, pasando su deuda externa de 57 millones de dólares en 1976 a 1.452 millones en 1981, lo cual traería nefastas consecuencias en el futuro (BCE, 1994 y 1996).

Crisis y retroceso

Paradójicamente, muchos de los más graves problemas estructurales de la economía ecuatoriana son herencia de la época más "próspera" del país: un sector fiscal y externo altamente dependiente del petróleo, un sector industrial consumidor de bienes importados pero no generador de suficientes divisas, la urbanización de la población y de la fuerza laboral sin tener la economía adecuada capacidad de generar empleo urbano, y una deuda externa pública y privada que se incrementó con creces.

La locura petrolera y el dichoso "endeudamiento agresivo" duraron hasta el día viernes 13 de agosto de 1982, cuando debido a los insostenibles desequilibrios acumulados por malas políticas macroeconómicas, México se declaró incapaz de seguir sirviendo su deuda externa. Como consecuencia de la insolvencia mexicana, toda Latinoamérica sufrió el cese del crédito internacional junto con un brutal incremento de las tasas de interés de su deuda, producto del mayor riesgo de los créditos colocados en la región, pero consecuencia también de los enormes incrementos de tasas iniciados desde 1981 por la Federal Reserve de Estados Unidos para contrarrestar las presiones inflacionarias originadas por las políticas del Presidente Ronald Reagan. Así, créditos que habían sido contratados con tasas fluctuantes de entre 4 y 6%, alcanzaron tasas de interés hasta del 20% (Bloomberg, 2009).

Por otro lado, los problemas para los países exportadores de petróleo se originaron por partida doble, ya que después de alcanzar un precio promedio de cerca de $40 por barril en 1980

—lo cual a precios actuales significaría más de 100 dólares el barril— los precios se desplomaron y para 1986 estaban en promedio a tan solo $15 por barril (Bureau of Labor Statistics, 2009).

Como consecuencia del cese de las dos fuentes fundamentales de crecimiento, los ingresos petroleros y el acceso al crédito internacional, así como también de los grandes desequilibrios originados durante los años setenta, la economía ecuatoriana comenzó un profundo y largo proceso de recesión, agravado con choques exógenos negativos como el duro invierno de 1983, que destruyó la producción agrícola de la Costa, y el terremoto de 1987 que afectó gravemente el oleoducto ecuatoriano y, con ello, las exportaciones petroleras del país. Como consecuencia de ello durante el período 1981-1990 el PIB creció solamente 18%, lo cual significó que el PIB por habitante *decreció* 5,67%, volviendo a los mismos niveles de mediados de los años setenta. En el mismo período, el PIB industrial *decreció* 3,78%, mientras que las exportaciones industriales para 1990 todavía eran inferiores a las de 1978. Para el final de la década de los ochenta, el coeficiente de inversión había caído al 14% del PIB, del cual tan solo el 3% constituía inversión pública (BCE, 1994).

Además del fenómeno global de empobrecimiento, se inició un proceso de polarización de la sociedad y de deterioro en la distribución del ingreso. El salario mínimo vital en términos reales representó en 1990 apenas un 42% del de 1981 (BCE, 2006). La crisis del empleo urbano se agravó y cambió de naturaleza, al dejar de ser determinada solamente por un crecimiento muy rápido de la oferta laboral urbana, y pasar a ser producto también de la falta de dinamismo de la demanda laboral. La estructura del desempleo igualmente se transformó, al incorporar no solamente a jóvenes y grupos marginales, sino también a jefes de hogar, mientras que las condiciones de empleo se deterioraron, aumentando significativamente el subempleo. De este modo, en

1990 solamente un 44% de la fuerza laboral tenía un empleo adecuado, un 6% de la PEA se encontraba desempleada y un 50% estaba subempleada (SIISE, 2008).

Finalmente, la caída de los precios del petróleo, el incremento de las tasas de interés internacionales y el cese del crédito internacional no solo causaron la eliminación de las fuentes de crecimiento de la economía ecuatoriana, sino también una gigantesca transferencia de recursos del país al extranjero, producto del servicio de la deuda externa y del deterioro de los términos de intercambio. A pesar de que solamente por el servicio de la deuda se transfirieron durante el periodo más de 2.000 millones de dólares al exterior y no obstante que el financiamiento fresco de la banca internacional estaba absolutamente negado, la deuda externa casi se triplicó, pasando de 4.415,8 en 1981 a 12.051,9 en 1990 debido sobre todo al refinanciamiento y capitalización de intereses atrasados (BCE, 2006). Cabe señalar que este fue un fenómeno regional, y pese a que durante la década de los ochenta Latinoamérica realizó una transferencia neta de recursos de 238.000 millones de dólares a sus acreedores, la deuda externa de la región pasó de 228.000 millones en 1980 a 442.000 millones en 1990 (Acosta, 2002).

La sucretización ecuatoriana

El problema de la deuda pública externa ecuatoriana se profundizó con la llamada "sucretización" de la deuda externa privada. Como consecuencia de las devaluaciones y las altas tasas de interés internacionales, la situación del sector privado endeudado en dólares se volvió insostenible, por lo que en 1983 el Gobierno demócrata cristiano del doctor Osvaldo Hurtado resolvió que el Estado asumiría la deuda externa privada con la banca internacional. El Estado asumió dicha deuda por un monto de 1.476,6 millones de

dólares, correspondientes a 40.000 operaciones y 15.000 "clientes", mientras que el sector privado debía pagar en sucres y en condiciones bastante ventajosas al Estado (CAIC, 2008).

Fue tan irresponsable esta operación, que no se establecieron mecanismos para saber si las deudas declaradas estaban realmente pagadas, puesto que el Banco Central sólo registraba su ingreso y no su pago cuando se realizaba con dólares del mercado libre, esto es, el 85% de los casos; sin tener derecho alguno, se beneficiaron de la sucretización bancos del exterior matrices o vinculados con oficinas bancarias de Ecuador, así como empresas extranjeras o sus subsidiarias; se refinanciaron operaciones con documentos inválidos, como simples fotocopias, u operaciones con los mismos documentos más de una vez o por más del valor correspondiente; y se aplicaron tasas fijadas por el acreedor externo y no tasas referenciales de interés, tales como la tasa LIBOR o prime (*Ibíd.*).

En el Gobierno socialcristiano del ingeniero León Febres-Cordero (1984-1988), se ampliaron aún más las ventajosas condiciones de la sucretización para el sector privado, siempre en perjuicio del Estado: se extendió el plazo de pago de la deuda sucretizada de tres a siete años; se incrementó el período de gracia, debiendo empezar las amortizaciones recién en el año 1988, cuando inicialmente estas debían terminar en 1987; se congeló la tasa de interés de la deuda en el 16%, cuando las tasas superaban el 28%; y se anuló la comisión de riesgo cambiario, congelando el tipo de cambio a 100 sucres por dólar (*Ibíd.*).

Gracias a un Estado deudor en dólares y acreedor en sucres, todo ello con el tipo de cambio congelado y en condiciones financieras extraordinarias para los deudores privados, se calcula que el subsidio implícito al sector privado alcanzó los 1.300 millones de dólares (Acosta, 2002).

Cabe destacar que la sucretización ecuatoriana no fue solamente fruto de presiones de grupos de poder interno, sino también

consecuencia de una estrategia regional impulsada por los organismos financieros internacionales para garantizar el pago de la deuda externa privada. Por ello también ocurrieron la "nacionalización" mexicana (1982), la "capitalización" chilena (1983), la "chucuta" venezolana (1983), la "desdolarización" argentina (1982), etcétera, todos ellos mecanismos que socializaron las pérdidas originadas en el endeudamiento externo privado y a su vez garantizaron el pago a los acreedores externos (Vergara, 2003).

El fin del paradigma industrializador

Las severas crisis fiscales y externas producidas por la transferencia neta de recursos al exterior originaron la aplicación de una larga serie de programas de estabilización y ajuste estructural bajo la tutela del Fondo Monetario Internacional, FMI. Entre 1983 y 1989, esto es, en apenas siete años, los Gobiernos ecuatorianos firmaron cinco "cartas de intención" con el FMI. Estos acuerdos condicionantes buscaban créditos del organismo pero también su "visto bueno" para tener acceso a otras fuentes de financiamiento así como para poder renegociar con los países acreedores reunidos en el llamado "Club de París".

Como durante la mayor parte de este período Ecuador tuvo un sistema de tipo de cambio fijo-ajustable, los programas de estabilización se caracterizaron por continuas macro-devaluaciones que trataron de resolver el rezago cambiario acumulado durante los años setenta, y de esta manera lograr excedentes externos y fiscales —recuérdese que en Ecuador el principal exportador es el Estado— para atender el servicio de la deuda externa.

Finalmente, en la administración del ingeniero León Febres-Cordero se da la partida de defunción definitiva al proceso industrializador, al liberarse el tipo de cambio y las tasas de interés,

inaugurarse una tibia liberalización y apertura de la economía y derogarse las leyes de fomento y gran parte del marco institucional construido para implementar el modelo ISI. Esta tendencia fue reforzada en el Gobierno socialdemócrata del doctor Rodrigo Borja (1988-1992), el cual realizó varias reformas institucionales tendientes a liberalizar e internacionalizar los mercados, entre ellas, la expedición de la Ley de Reforma Arancelaria, con la que se redujeron drásticamente el nivel y dispersión de los aranceles; una mayor flexibilización laboral con la incorporación de regímenes de maquila y de contratos a tiempo parcial; y la expedición de la Ley de Zonas Francas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acosta, Alberto, 2002. "Breve historia económica del Ecuador", Quito: Biblioteca General de Cultura, Corporación Financiera Nacional.

Banco Central del Ecuador, 1994. "Cuentas Nacionales del Ecuador n.° 17", Quito.

_________, 1996. "70 años, información estadística", Quito.

_________, 1999. "Información Estadística Mensual n.° 1.768", Quito.

_________, 2006. "80 años, información estadística", Quito.

Bloomberg, 2009. "Key rates", www.bloomberg.com

Bureau of Labor Statistics, 2009. "Databases and Tables", www.bls.gov/data

Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público en el Ecuador —CAIC—, 2008. "Informe Final de la Auditoría Integral de la Deuda Ecuatoriana–resumen ejecutivo", Quito.

Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador —SIISE—, 2008, versión 4.5.

Vergara, Alfredo, 2003. "América Latina: entre sombras y luces", Quito: Paradiso Editores.

3. LA LARGA Y TRISTE NOCHE NEOLIBERAL

América Latina: de un extremo a otro

En la década de los años ochenta la política económica ecuatoriana fue básicamente orientada al manejo de la crisis y a dar capacidad de pago al país para servir la deuda externa, sin que explícitamente se hubiese racionalizado e implementado una estrategia de desarrollo alternativa al modelo industrializador sustitutivo de importaciones (ISI). Sin embargo, hacia finales de esa década, comienza a imponerse en Latinoamérica y en el mundo entero un nuevo paradigma: el neoliberalismo. Al nuevo "consenso" sobre la estrategia de desarrollo se lo empieza a llamar el *Consenso de Washington*, debido a que sus principales racionalizadores y promotores fueron los organismos financieros multilaterales con sede en Washington, así como el Departamento del Tesoro de EE.UU. (Williamson, 1990). En la lógica del nuevo paradigma, las causas de la crisis de América Latina eran la excesiva intervención del Estado en la economía, la ausencia de un adecuado sistema de precios libres y el distanciamiento de los mercados internacionales, todo ello fruto básicamente de los requerimientos que imponía el modelo industrializador sustitutivo de importaciones.

En la época industrializadora se sospechaba del mercado y se confiaba excesivamente en el Estado; de pronto, todo cambió. En lo conceptual, como por arte de magia, el individualismo se convirtió en la máxima virtud, la competencia en modo de vida y el mercado en omnipresente e infalible conductor de personas y

sociedades. Cualquier cosa que hablara de planificación o acción colectiva, debía ser, sencillamente, desechada. En cuanto a las implicaciones de política, se generalizaron en la región profundos y rápidos procesos de reformas estructurales basados en el aperturismo, fomento del mecanismo de mercado y disminución del rol del Estado en la economía, todo esto con la ayuda de una multimillonaria campaña de *marketing* ideológico y de presiones directas del FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A diferencia del modelo ISI, enmarcado en la Teoría Modernizadora pero con un alto componente de pensamiento latinoamericano, la región empezó a aplicar un supuesto "consenso" en el que, para vergüenza de América Latina, ¡ni siquiera habían participado los latinoamericanos!

El neoliberalismo criollo

El caso ecuatoriano fue nuevamente un tardío e inconsistente reflejo del paradigma dominante. El nuevo "proceso de modernización" de la economía ecuatoriana, es decir, el conjunto de reformas estructurales en el sentido del Consenso de Washington, comenzó en forma acelerada a partir de 1992, con el Gobierno del arquitecto Sixto Durán Ballén (1992-1996), quien, sobre todo a través de su Vicepresidente, el economista Alberto Dahik, logró finalmente racionalizar, proponer y, discutiblemente, obtener la aceptación del país para el nuevo paradigma. Así se inició un proceso de apertura de la economía y fortalecimiento de los mercados, que debilitaba a su vez insistentemente al sector público y rechazaba todo lo que escapara a la lógica del mercado. En 1992 el país se retiró de la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP). Con la Ley de Presupuestos, expedida ese mismo año, se centralizó la administración y el control de los recursos del sector

público, restándole autonomía de inversiones a Petroecuador, la empresa petrolera estatal, lo cual traería consecuencias nefastas en el futuro al producir una rápida declinación de la extracción petrolera nacional, lo que a su vez serviría como justificación para tratar de privatizar los campos petroleros del Estado. Por otro lado, las reformas a la Ley de Régimen Monetario del mismo año —aún en el Gobierno del doctor Borja—, prohibían al Banco Central financiar a las instituciones del Estado. En 1993 se aprobó la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa privada, que estableció el marco jurídico para las privatizaciones de empresas estatales. Con esta ley se instauró el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), organismo encargado de sugerir, inducir, controlar e implementar las reformas estructurales neoliberales. En el mismo año se creó una nueva Ley de Régimen del Sector Eléctrico, así como una nueva Ley de Telecomunicaciones, orientadas a romper el monopolio del Estado en el suministro de estos servicios públicos y a atraer inversión privada a dicho sectores, básicamente a través de las privatizaciones de los correspondientes entes estatales. En 1994 se reemplazó la antigua Ley General de Bancos por la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, la cual, pese a la alta concentración y fragilidad del mercado financiero ecuatoriano, desreguló y debilitó los controles a dicho mercado, factores que se convirtieron en la principal causa de la crisis bancaria que viviría el país en 1999. También se aprobaron nuevas leyes de aduanas y de hidrocarburos, la Ley de Reforma Tributaria, la Ley de Mercado de Valores, la Ley de Propiedad Industrial y Transferencia Tecnológica, las normas reglamentarias sobre inversión extranjera, etcétera. Adicionalmente, en 1996 el país ingresó como miembro pleno de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Finalmente, en 1998, la nueva Constitución de la República elevó a principios constitucionales muchos de los fundamentos

del neoliberalismo, tales como las privatizaciones de servicios públicos o la desregulación de la inversión extranjera. Además, estableció la total autonomía del Banco Central del Ecuador, el cual antes dependía en forma indirecta del Gobierno central. Cabe indicar que esta última "reforma", como muchas otras, fue una copia criolla del marco institucional que rige a la Federal Reserve de Estados Unidos, aunque, como siempre, el país quiso ir más lejos. Mientras que la Federal Reserve tiene como objetivos básicos maximizar el empleo, la estabilidad de precios y regular las tasas de interés en el largo plazo (Federal Reserve, 2005), el autónomo Banco Central del Ecuador sólo tenía como objetivo velar por la estabilidad de la moneda.

A finales de 1998 se aprobó la Ley de Garantía de Depósitos, la cual creó la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) y estableció una garantía pública e ilimitada del 100% del monto de los depósitos del sistema financiero.

Frente a la crisis financiera vivida en 1999, en el año 2000 se decidió la eliminación de la moneda nacional y la utilización del dólar de Estados Unidos como moneda de curso legal, renunciándose así a la política monetaria. Con el fin de implementar la dolarización, en el año 2000 también se sancionaron la Ley para la Transformación Económica del Ecuador (Trole I) y la Ley para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana (Trole II), las cuales reformaron el régimen monetario, facilitaron en mayor medida la inversión extranjera y la privatización de empresas estatales, y flexibilizaron el mercado laboral.

En el año 2002 se suscribió la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, que limitó considerablemente los grados de libertad de la política fiscal y buscó básicamente garantizar el servicio de la deuda pública externa.

En octubre de 2003, apenas nueve meses después de asumir el mando, y sin que jamás se haya presentado en la campaña elec-

toral como parte del programa de gobierno, el Presidente Lucio Gutiérrez solicitó al Gobierno de los Estados Unidos negociar un Tratado de Libre Comercio, el cual finalmente no prosperó, pero que de haberse aprobado hubiese reformado profundamente toda la estructura jurídica y el esquema económico del país en función del paradigma neoliberal.

Por último, como se mencionó anteriormente, hubo varios intentos para privatizar hasta los campos petroleros de la empresa estatal Petroecuador. Uno de esos intentos fue la llamada "Ley Topo", enviada al Congreso nacional por el Presidente Lucio Gutiérrez en marzo de 2005. Correspondió al autor de este libro dar el respectivo informe ante el Congreso nacional, donde se demostró que con todas sus ineficiencias Petroecuador dejaba al país el 57% del ingreso petrolero, mientras que la empresa privada tan solo nos dejaba el 20%, sin que nos sirviera para nada la supuesta mayor eficiencia de esta última. Luego de dicho informe la Ley Topo fue rechazada por el Congreso por una amplia mayoría, en la que se encontraba hasta la esposa del entonces presidente y diputada al Congreso nacional.

RECUADRO 3.1 EJEMPLOS ILUSTRATIVOS DE LA NOCHE NEOLIBERAL

Existen muchos ejemplos ilustrativos de lo que fue la larga y triste noche neoliberal en Ecuador, entre ellos, "modelos de negocios" como el nuevo aeropuerto de Quito, donde en una inversión de casi 600 millones de dólares, el concesionario sólo aporta capital fresco directo por 74 millones, el Estado contribuye casi con el triple de aquello por medio de las tasas del viejo aeropuerto en manos del concesionario, y el resto se financia

con préstamos pagados con los flujos fideicomisados del futuro aeropuerto. Por esa "inversión", monopolio natural que además requiere de ingentes inversiones del Estado en radioayudas y equipos de navegación aérea, el "inversionista" privado tiene la concesión por treinta y cinco años, sin que el Estado central reciba prácticamente nada.

Otro ejemplo de lo que fueron estos años de destrucción masiva en el Ecuador: en el país se entregaron cerca de 4.000 concesiones mineras, ya que la Ley de Minería del año 1991, inconstitucionalmente reformada en el año 2000 por la Ley Trole II —ya que en Ecuador las leyes solo pueden tratar sobre una materia— con la asesoría del Banco Mundial, hacía prácticamente imposible negar una concesión. De acuerdo con la misma ley, el Estado, dueño del recurso, no tenía regalías y tan solo recibía, dependiendo de la antigüedad de la concesión, desde 1 hasta 16 dólares anuales por hectárea concesionada, independientemente de si se trataba de explotación de oro o caliza. Para colmo de los absurdos, la reforma a la ley fue fruto de supuestos estudios financiados por un préstamo del propio Banco Mundial por 14 millones de dólares del cual el 40% se gastó en consultorías extranjeras sugeridas por el mismo Banco.

También tenemos contratos petroleros, que pasaron a inicios de la década de los noventa de prestación de servicios a contratos de participación bajo el argumento de que el precio de venta había caído por debajo del costo de producción. Si esto era cierto, es obvio entonces que ninguna clase de contrato hubiera podido ser rentable. En realidad, el mal llamado "costo de producción" era la devolución obligatoria de prácticamente todo lo que se le ocurría gastar a las compañías. Cabe indicar que, como se mencionó anteriormente, con los nuevos contratos, el promedio de participación en el ingreso petrolero para el dueño del recurso, es decir, el Estado, era de apenas 18%. También es fácil

demostrar que, incluso así, muchas transnacionales petroleras no pagaban impuestos porque declaraban pérdidas.

Dentro de estos ilustrativos ejemplos tenemos la ley reformatoria del Centro de Rehabilitación de Manabí (CRM), publicada en el registro oficial 728 el 19 de diciembre de 2002, que establecía que dicho centro, cuya finalidad fundamental era la ejecución del Plan Integral de Desarrollo de Recursos Hídricos de la Provincia de Manabí, debía concesionar todas sus obras y proyectos, pasados y futuros; y, expresamente, prohibía que administrara u operara los proyectos por ella financiados y construidos. Entre las obras "concesionadas" estaban las represas La Esperanza y Poza Honda, destinadas básicamente a dotar agua para riego y consumo humano, y que, conjuntamente con el esquema de trasvases, costaron alrededor de 600 millones de dólares. Manageneración, la empresa privada que iba a operar las represas, se comprometía a construir dos centrales hidroeléctricas en cada una de ellas, con una capacidad de generación conjunta de 9 MW y con un monto de inversión, de acuerdo con la empresa, de 18 millones de dólares. Es decir, las represas, propiedad de CRM, más las hidroeléctricas de Manageneración constituían una inversión de 618 millones de dólares, de los cuales el 97% correspondían a CRM y apenas el 3% a Manageneración. Pese a ello, en mayo de 2003 CRM firmó un contrato de "administración accionaria" en el que recibió solamente 0,03% del paquete accionario, mientras que Manageneración se quedó con el 99,97% y se le cedió la administración por cincuenta años. No solo eso: las hidroeléctricas servían prácticamente en forma preferente para atender el consumo de energía del grupo empresarial La Fabril, al cual pertenecía Manageneración, y únicamente en caso de sobrar energía, esta sería *vendida* al Estado. De esta forma, pese a que las represas originalmente tenían como objetivo fundamental el riego, estas fueron cedidas a un grupo privado para la generación de su pro-

pia energía, dejando a los campesinos de la zona sin suficiente agua para las actividades agrícolas.

Los anteriores no son ejemplos ni aislados, ni exagerados de lo que ha sucedido en Ecuador y América Latina. Por el contrario, son bastante representativos de lo que significó la larga y triste noche neoliberal.

El trabajo humano como simple instrumento de acumulación del capital

Sin lugar a dudas, una de las más grandes víctimas de la larga y triste noche neoliberal fue la clase trabajadora, ya que, supuestamente, para buscar mayor "competitividad" y con el eufemismo de lograr "flexibilidad laboral", se legalizó la explotación y la facilidad de despido en países que ni siquiera contaban con un seguro de desempleo.

En el caso ecuatoriano se extendió la llamada tercerización laboral, es decir, una figura jurídica que conceptualmente buscaba que las empresas pudieran tener trabajadores contratados por terceras empresas para servicios complementarios tales como guardianía, alimentación, etcétera. Esto permitía que las empresas no tuvieran ningún tipo de relación laboral con sus empleados y, por lo tanto, tampoco que estos gozaran de derechos como la estabilidad y la participación en utilidades. A su vez, las tercerizadoras, frecuentemente empresas fantasmas y propiedad de las mismas empresas contratantes, se las arreglaban para cambiar periódicamente de denominación y declarar pérdidas, para también negar los derechos anteriormente mencionados. La situación degeneró a tal extremo que ciertos grupos industriales como el del empresario y ex candidato presidencial Álvaro Noboa, llegó a tener 116

"empresas" intermediadoras, o el caso de grupos como Holcim, la principal cementera del país, con una participación de mercado de 61% y ventas cercanas a 182 millones de dólares en 2004, en contestación a reclamos de ex trabajadores por la ausencia de pago de utilidades, declaraba peregrinamente ante el Ministerio de Trabajo que hasta el 30 de agosto de 2004 no fue empleadora de persona alguna, ya que todo el personal que requerían para sus diversas dependencias lo contrataron con empresas intermediarias (Ministerio de Trabajo, 2007). Para "regular" la tercerización, por medio de un decreto de octubre de 2004, el entonces Presidente Lucio Gutiérrez estableció que las empresas usuarias podían contratar con las empresas de servicios de tercerización hasta el 75% de sus trabajadores, por tiempo indefinido y para cumplir con su actividad principal, formalizando de esta manera la desnaturalización del concepto de tercerización.

Por otro lado, con la Ley Trole I de marzo de 2000 se instituyó el llamado "contrato por horas", para flexibilizar aún más las formas de contratación laboral, pese a que el Código Laboral ya contemplaba al menos cuatro clases de contratos —temporales, eventuales, ocasionales y de jornada parcial— que permitían atender todas las necesidades de las empresas pero, obviamente, con responsabilidad empresarial. Supuestamente el objetivo del contrato por hora era poder incrementar personal para tareas específicas en períodos especiales, como por ejemplo en época de Navidad. Sin embargo, la ley establece textualmente que dicho contrato podrá establecerse para *cualquier* clase de actividad, que cualquiera de las partes podía dar por terminado el contrato, y que con el pago por hora quedaban cancelados *todos* los beneficios económicos legales. Sin embargo, rompiendo el principio de que a menores garantías mayor remuneración, el contrato por hora pagaba *menos* que el salario mínimo vital. Es decir, el contrato no era otra cosa que otro instrumento de explotación laboral.

La tradicional asimetría entre capital y trabajo, típica de América Latina y una de las principales fuentes para la intolerable inequidad que existe en la región, fue elevada hasta el absurdo en la larga y triste noche neoliberal, cuando el más elemental sentido de justicia exigía exactamente lo contrario, siguiendo incluso el ejemplo de las sociedades más desarrolladas del planeta. Por ejemplo, mientras que en Estados Unidos, paradigma del capitalismo y el país desarrollado con la peor distribución de la riqueza, por cada dólar que se genera en la economía aproximadamente 30 centavos van a la remuneración del capital y 70 centavos van a salarios, en países como Ecuador, donde lamentablemente no existen esta clase de estadísticas, probablemente la relación es la inversa, habiendo hecho hasta lo imposible para agravar esta situación en lugar de intentar atenuarla.

Por ello se necesitan en América Latina verdaderos empresarios y políticas que busquen relaciones capital-trabajo más justas. Por ejemplo, los salarios mínimos son precisamente aquello, *mínimos,* para evitar un mal mayor, el desempleo, pero de ninguna manera se pueden considerar salarios justos, dignos o éticos. Una forma de conciliar la necesidad de generar empresas y la justicia social es la creación de sistemas donde se puedan pagar esos mínimos, en caso de necesidad, pero también donde ninguna empresa pueda declarar utilidades hasta haber alcanzado para todos sus trabajadores un salario digno.

Los tratados de protección de inversiones firmados que proliferaron en América Latina durante los años noventa para dar "seguridad jurídica" a las inversiones, imponían pactos que atentaban contra la soberanía de los países. Por ejemplo, las diferencias entre el Estado Ecuatoriano y las compañías petroleras que extraían nuestro petróleo no se sometían a la decisión de los jueces ecuatorianos, sino a tribunales internacionales, como el Centro Internacional de Arreglo de Disputas Internacionales (CIADI). Lo que era curioso es que cuando el Ecuador se endeudaba con la Banca Extranjera, sucedía totalmente lo contrario, y en ese caso sí había que someterse a la jurisdicción que decidía el gran banquero, que generalmente eran las Cortes de Nueva York, y había que renunciar a la inmunidad que tiene todo estado soberano.

No obstante lo pernicioso que eran estos tratados de "protección recíproca de inversiones", estipulaban excepciones respecto de las cuales no cabía arbitraje, sino que debían ser resueltas por jueces ecuatorianos, como por ejemplo en los casos concernientes a tributos. Por lo tanto, las diferencias tributarias de las compañías petroleras, como las que tuvo en Ecuador Occidental Petroleum (OXI) en el año 2002, no se sometían a arbitraje sino que tenían que ser tratadas por la justicia ecuatoriana. Sin embargo, cuando OXI demandó la devolución del impuesto al valor agregado (IVA) ante el Tribunal Comercial de la Corte Superior de Londres por sus labores de extracción de petróleo, distorsionando el mecanismo de "draw back" para fomento de las exportaciones —lamentablemente con el "asesoramiento" de bien conocidos abogados ecuatorianos—, lo que correspondía era una respuesta enérgica del Ecuador de no

someterse a dicho tribunal, por así prohibirlo expresamente el tratado respectivo.

No obstante lo anterior, el gobierno del Presidente Gustavo Noboa, por medio de su Canciller, Heinz Moeller, "negocia" con el Gobierno de Estados Unidos el tema, y acepta "responder rápidamente" al procedimiento arbitral y "acelerarlo", considerando que sus decisiones son obligatorias para las partes y de ejecución automática, y apenas insinuando que podían objetar su jurisdicción (Moeller, 2002). Todo este entreguismo se justificaba supuestamente con el fin de obtener la renovación de las preferencias arancelarias que el Gobierno de Estados Unidos otorga a los países andinos (ATPDEA), preferencias que, por otro lado, fueron instauradas durante el primer gobierno del Presidente Bill Clinton supuestamente como compensación por los ingentes recursos que los países andinos destinan a la lucha antidroga.

Como se insinuaba desde el principio, el país perdió el arbitraje al cual no estaba obligado y que nunca debió aceptar, por lo que fue "condenado" a pagar la suma de 100,78 millones de dólares, pese a que las preferencias arancelarias apenas representaban un beneficio anual de alrededor de 40 millones de dólares.

La larga y triste noche neoliberal dio al capital incluso más derechos que a los seres humanos. Por ejemplo, si se quiere denunciar en América Latina ante organismos internacionales un caso de atropello a los derechos humanos, primero se tienen que agotar las instancias judiciales del respectivo país. Sin embargo, como se señaló anteriormente, cualquier transnacional, sin ningún requisito previo, puede llevar a un Estado soberano a un centro de arbitraje para supuestamente defender sus derechos. Pero no solo aquello: centros de arbitraje como el CIADI, más allá de juzgar si la transnacional tuvo la razón o no, pueden dic-

taminar si la sanción legalmente impuesta es demasiado severa, es decir, puede pronunciarse sobre las leyes de un Estado soberano, leyes que además debieron ser conocidas por el inversionista. No existe algo análogo para los seres humanos. Por ejemplo, si alguien de acuerdo con las leyes de los Estados Unidos es condenado a muerte y considera, como mucho creemos, que nada justifica quitarle deliberadamente la vida a una persona, no tiene en este caso ninguna instancia internacional a la cual acudir para juzgar la severidad de las leyes estadounidenses.

Los decepcionantes resultados del neoliberalismo

No obstante la profunda transformación de la economía ecuatoriana desde los años noventa, los resultados económicos fueron totalmente insatisfactorios. En el período 1990-2004 la economía creció en promedio 4% y recién este último año se recuperaron los niveles de ingreso por habitante que habían al inicio de la década de los ochenta (BCE, 2006a). Sin embargo, en el período 1990-2002 la economía creció en promedio un pobre 2,7%, mientras que en 2003 y 2004 mejoró la tasa de crecimiento gracias a un importante incremento de la extracción petrolera, fruto de la inauguración, en agosto de 2003, del nuevo oleoducto de crudos pesados (OCP). Dicho oleoducto sirve para transportar básicamente la producción de las compañías privadas transnacionales que, tal como se mencionó anteriormente y a diferencia del *boom* petrolero del período industrializador, dejaban tan solo un promedio de 18% de la producción directamente para el Estado. Este es otro de los tantos peligros del simplismo en el uso de los indicadores macroeconómicos: más importante que cuánto se

produce en el país, es decir, el llamado Producto *Interno* Bruto o PIB, en cuya variación se calcula la tasa de crecimiento de la economía, es cuánto *queda* para el país, es decir, el llamado Producto *Nacional* Bruto o PNB, el cual, lamentablemente en países como Ecuador, ni siquiera se calcula.

Por otro lado, la volatilidad del crecimiento fue extremadamente alta debido a que las reformas estructurales probablemente dejaron al país más expuesto a los efectos de choques externos, mientras que simultáneamente se renunció al manejo de varios instrumentos macroeconómicos; el ejemplo más representativo fue la eliminación de la moneda nacional.

Desde el punto de vista social, los resultados fueron realmente desastrosos. Al igual que en el resto de América Latina, el desempleo tendió al aumento y se situó en el año 2004 en cerca del 11% de la PEA, mientras que el subempleo constituyó el 46% de la fuerza laboral (BCE, 2006b), todo ello pese a que una gran parte de la población económicamente activa, como veremos más adelante, emigró del país a partir de la crisis financiera del año 1999. De hecho, este es uno de los rasgos más recurrentes del neoliberalismo: su incapacidad de generar empleo, fruto, entre otros motivos, de un bobo aperturismo que destruye puestos de trabajo y producción nacional.

Como reflejo de las tendencias latinoamericanas, la desigualdad en Ecuador tuvo una tendencia creciente. Para el año 2004, el 20% más pobre de población obtuvo tan solo el 2,4% del ingreso y el 20% más rico se quedó con el 60%, mientras que al inicio de la década de los noventa dichos porcentajes eran del 4,4% y 52%, respectivamente (SIISE, 2008). De hecho, como se observó en la crisis de 1999, frente a caídas del crecimiento los ya altos niveles de desigualdad estructural tienden a incrementarse, lo cual demuestra la existencia de mecanismos sociales y económicos que traspasan el peso de las crisis a los más pobres, además

de que el propio neoliberalismo, como vimos con la mal llamada flexibilización laboral, exacerbó las fuentes de inequidad.

Finalmente, como veremos en el capítulo 11, las burocracias del FMI, Banco Mundial y BID actuaron como los principales publicistas y promotores del paradigma neoliberal, además de representantes de los acreedores y brazos ejecutores de la política exterior de determinados países. Sus recetas, independientemente de los programas de gobierno presentados en las campañas electorales y de los pronunciamientos de nuestros pueblos en las urnas, eran impuestas o agenciosamente asumidas sin crítica alguna de los gobiernos de turno, por lo que con el neoliberalismo, además del fracaso económico y social, también se mermaron la soberanía y la representatividad del sistema democrático, lo que generó ingobernabilidad de nuestros países, aunque frecuentemente esta fue obviada por los simplismos tecnocráticos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Central del Ecuador, 2006a. "80 años, información estadística", Quito.

_________, 2006b. "Boletín de Estadísticas Mensual n.º 1.847", Quito.

Federal Reserve, 2005. "The Federal Reserve System: Purposes and Functions". Board of Governors of the Federal Reserve System, Wahington D.C.

Ministerio de Trabajo, 2007. "Carta de Holcim al Ministerio de Trabajo", Quito.

Moeller, Heinz, 2002. "Nota n.º 654.255 del Ministerio de Relaciones Exteriores enviada al Procurador General del Estado", 22 de noviembre de 2002, Quito.

Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador –SIISE–, 2001. "La desigualdad del ingreso en el Ecuador", Quito.

_________, 2003. "Desarrollo Social y Pobreza en el Ecuador", 1990– 2001, Quito.

_________, 2008, versión 4.5.

Williamson, John, 1990. "What does Washington mean by Policy Reform?" en Latin American Adjustment: How Much has Happened?", J. Williamson, editor Washington D.C.: Institute for International Economics.

4. LA CRISIS DE 1999 Y SUS SECUELAS

Causas y costos de la crisis

En 1999 Ecuador sufrió una de las peores crisis económicas de su historia, la cual produjo que el PIB por habitante cayera 7,6% en un solo año (BCE, 2007). Algunas causas de esta crisis fueron factores externos que pueden ubicarse desde 1995, cuando el conflicto limítrofe con Perú —la guerra del Cenepa— deterioró el sector externo y debilitó al sistema financiero por el importante incremento de las tasas de interés que el Banco Central aprobó para evitar la fuga de capitales. La situación se agravó durante los años 1997-1999 con el fenómeno climático de El Niño, la caída de los precios del petróleo y la crisis financiera asiática. Sin embargo, profundos errores de política económica y malas prácticas financieras también originaron, precipitaron y agravaron la crisis. Entre los más importantes errores podemos destacar la falta de controles sobre el sistema financiero, la creación de una inédita garantía de depósitos a finales de 1998, la aplicación del impuesto a la circulación de capitales en enero de 1999, la reforma del sistema de tipo de cambio en febrero de este mismo año, y la independencia del Banco Central consagrada en la Constitución de 1998.

La liberalización financiera realizada en pleno auge del fundamentalismo neoliberal del Gobierno del arquitecto Sixto Durán Ballén, por medio de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, aprobada por el Congreso Nacional el 25 de mayo de 1994, redujo notablemente los controles sobre la banca, lo cual, generó una pésima cartera bancaria, créditos vinculados y

ausencia de reservas. Menos de dos años después de aquella liberalización, ya entraba en crisis uno de los bancos más grandes del sistema, el Banco Continental.

A finales de 1998 y cuando la crisis financiera era ya evidente, se aprobó la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributaria-Financiera (Ley de Garantía de Depósitos o Ley AGD), la cual creó la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) y estableció una garantía pública del 100% y sin límite de monto sobre los depósitos del sistema financiero; la AGD ni siquiera tenía poder coactivo, lo cual incentivó aún más el mal manejo de ciertos bancos. Esta ley, supuestamente, también reproducía instituciones del primer mundo, pero sus promotores "olvidaron" que, por elementales principios económicos, básicamente el llamado "riesgo moral", esto es, el peligro de dar incentivos a los agentes económicos para que aumenten la probabilidad del suceso que precisamente se quiere evitar, las garantías deben cubrir solo un porcentaje del depósito, deben garantizar solo depósitos hasta determinado monto y la agencia de garantías debe tener suficientes instrumentos para hacer responder por los perjuicios a los administradores y accionistas de la institución financiera en problemas. En otras palabras, debe haber *corresponsabilidad* del depositante y de los bancos. Los factores externos mencionados, la falta de controles y los inadecuados incentivos fueron una mezcla perfecta para la quiebra del sistema financiero ecuatoriano en 1999.

Además de lo anterior, por medio de la Ley AGD y en forma por demás demagógica y antitécnica, desde enero de 1999 se eliminó nada menos que el impuesto a la renta y se lo reemplazó por el impuesto a la circulación de capitales, consistente en una comisión del 1% sobre el monto de toda acreditación o depósito en cuentas corrientes, cuentas de ahorro, depósitos a plazo o cualquier otro medio de inversión o ahorro, además de cheques, transferencias o pagos de cualquier naturaleza realizados al ex-

terior, con o sin la intermediación de instituciones del sistema financiero. Desde el punto de vista fiscal, el impuesto fue altamente efectivo, pues permitió generar ingentes recursos para el fisco, pero afectó gravemente la intermediación financiera y la generación de medios de pago bancarios. El impuesto debilitó aún más la situación de los bancos y tuvo un fuerte impacto recesivo, por lo que esta inédita medida de política económica tuvo que ser revertida en el año 2000 con la Ley Trole II, la cual derogó el impuesto sobre circulación de capitales y volvió a establecer el impuesto a la renta. Mientras tanto, en febrero de 1999, el recientemente "independizado" Banco Central cambió el sistema de bandas mantenido durante los últimos años, por un sistema de flotación libre del dólar. Dada la crisis bancaria, el Gobierno central tuvo que emitir bonos para que la AGD cumpliera con sus obligaciones y, a su vez, el Banco Central se vio en la necesidad de suministrar liquidez para la compra de dichos bonos, lo cual, unido a los créditos de liquidez y solvencia otorgados a la banca, provocó que el crecimiento anual de la base monetaria fuera del 41% en 1998 y del 136% en 1999 (BCE, 2000).

El incremento de liquidez en la economía, las malas expectativas de los agentes y el nuevo sistema cambiario provocaron una rápida depreciación de la moneda y una alta volatilidad del tipo de cambio, lo cual, dada la gran cantidad de pasivos en dólares tanto del sector privado como del sector público, ayudó a agravar la crisis, aunque es claro que la depreciación de la moneda y la volatilidad del tipo de cambio, particularmente en el mes de enero de 2000, fue mucho más allá de los fundamentos económicos y tuvo un alto componente especulativo. Solamente después de anunciada la dolarización de la economía, el Banco Central estableció nuevamente un tipo de cambio fijo así como una comisión por la compra de dólares. Queda claro, sin embargo, que la adopción de un sistema de flotación cambiaria en un momento de

problemas e incertidumbre económica, fue otro de los grandes errores de política económica que precipitaron y profundizaron la crisis.

Finalmente, la nueva autonomía del Banco Central probó ser fatal para enfrentar la crisis económica. Dada la rigidez del gasto público ecuatoriano y la necesidad de que cualquier reforma tributaria sea aprobada por el Congreso, el alcance de la política fiscal en Ecuador es muy limitado, con la excepción del incremento de los precios de los bienes y servicios públicos, medidas altamente impopulares. Por ello, con la autonomía del Banco Central, se despojó al Ejecutivo no solo de la más eficaz política estabilizadora, sino que, en la práctica, se lo despojó también —al menos en el corto plazo— de la *única* política que poseía. Sin embargo, las consecuencias de esta reforma fueron aún mayores, pues, hasta antes de la dolarización, el Directorio del Banco Central tenía más poder en cuestiones macroeconómicas que el Presidente de la República, y, más aún, el poder ejecutivo era directamente dependiente del Banco Central, al ser el principal afectado con cualquier depreciación de la moneda o cambios en la tasa de interés, dado el alto nivel de deuda pública interna y externa del Estado central.

A inicios de enero de 2000, cuando el sucre en apenas una semana se había depreciado un 25%, y pocas horas antes de anunciar la dolarización de la economía, la presión pública equivocadamente recaía sobre el Presidente Jamil Mahuad, quien constitucionalmente estaba atado de manos para detener la depreciación de la moneda. Paradójicamente, la autonomía del Banco Central —cuyos principales dirigentes se opusieron ferozmente a la dolarización— pudo haber sido el incentivo decisivo para que el Ejecutivo impulsara la eliminación de la moneda nacional. De hecho, el presidente del Directorio y la gerente del Banco Central prefirieron presentar su renuncia en la sesión del 10 de enero de 2000, antes

de tomar la resolución sobre la dolarización (BCE, 2000).

La economía política detrás de la independencia de los bancos centrales

La moda de los bancos centrales autónomos comenzó a inicios de los años noventa, justificada por estudios empíricos que supuestamente demostraban que bancos centrales independientes generaban un mejor desempeño macroeconómico (Alesina y Summers, 1993). La fundamentación "teórica" para este "hallazgo empírico" fue que de esta manera los bancos centrales podían actuar técnicamente, alejados de perniciosas "influencias" políticas. Así, la política económica —pese precisamente a su condición de *política*— de la noche a la mañana se convirtió en un asunto meramente técnico a cargo de impolutos y superdotados burócratas que ni siquiera requerían un control democrático. El Banco Mundial, como siempre tan agencioso ante cualquier novelería funcional al paradigma dominante, inmediatamente organizó seminarios a lo largo y ancho de América Latina para difundir los nuevos "descubrimientos" y presionar la independencia de los bancos centrales de la región. La gran mayoría de bancos centrales latinoamericanos, antes vinculados al poder ejecutivo, se convirtieron en pocos meses en "independientes". Por supuesto, esta era una "independencia" con respecto a sus pueblos y sus leyes, porque, por el contrario, fueron absolutamente obsecuentes con las burocracias del FMI y del Banco Mundial, donde, dicho sea de paso, la mayoría de directivos de los bancos centrales latinoamericanos van a pasar sus últimos años de sacrificio, ganando suculentos salarios después de recibir jugosas jubilaciones, frecuentemente creadas por ellos mismos gracias al goce de su "autonomía". En el Ecuador, por ejemplo, la oficina

del FMI funcionaba en todo un piso del Banco Central, sin siquiera pagar arriendo.

Aquí, nuevamente Ecuador reescribe la macroeconomía y derrumba mitos: el país no ha tenido en tiempos recientes mayor inestabilidad macroeconómica que inmediatamente después de la autonomía del Banco Central, y la tan cacareada independencia en lugar de ser parte de la solución, claramente fue parte del problema.

Crónica de un atraco anunciado

La nefasta relación entre poder político y poder económico, particularmente el de los banqueros, hizo que desde un año antes de la crisis ya se dieran los pasos para transformar una crisis financiera en una crisis económica generalizada, pagada con recursos de todos los ecuatorianos.

De hecho, luego de la caída de Abdalá Bucaram, ocurrida en febrero de 1997, y durante el periodo interino de Fabián Alarcón, en ese mismo año se reunió la XIX Asamblea Nacional Constituyente que ha tenido el Ecuador, para redactar una nueva Constitución de la República. La nueva Carta Magna fue publicada en el Registro Oficial del 11 de agosto de 1998, en pleno auge del neoliberalismo, y, como ya se ha mencionado, estableció la autonomía del Banco Central, el cual sin ninguna lógica ni inventario pasó a convertirse en uno de los bancos centrales más independientes de la región. Sin embargo, la Constitución de 1998 determinaba en su artículo 265 que el BCE "no podrá otorgar garantías ni créditos a instituciones del sistema financiero privado...". Este artículo no hacía otra cosa que elevar a principio constitucional lo ya estipulado en la reforma a la Ley de Régimen Monetario de 1992, la cual restringía radicalmente las operaciones crediticias del Banco

Central, tanto con el sector público como con el sector privado, para así evitar los recurrentes abusos que ya se habían presentado en la política monetaria ecuatoriana. No obstante aquello, en una demostración magistral de clarividencia, entre gallos y medianoche, al final de la Constitución se incluyó la disposición transitoria cuadragésima segunda, que en forma descarada manifiesta que "hasta que el Estado cuente con instrumentos legales adecuados para enfrentar crisis financieras y por el plazo no mayor de dos años contados a partir de la vigencia de esta Constitución, *el Banco Central del Ecuador podrá otorgar créditos de estabilidad y de solvencia a las instituciones financieras*, así como créditos para atender el derecho de preferencia de las personas naturales depositantes en las instituciones que entren en proceso de liquidación". Es decir, pese a las prohibiciones constitucionales y legales, estas últimas con varios años de vigencia, se dejaba todo listo para el salvataje bancario que empezaría apenas cuatro meses después.

La Ley AGD era una "iniciativa" sugerida por la burocracia internacional y copiada de los países desarrollados, con la "pequeña" diferencia de que en un país como Estados Unidos, la garantía de depósitos cubre tan solo un 80% del monto de los mismos hasta 100.000 dólares, mientras que, como ya mencionamos, en el caso ecuatoriano la ley obligaba al Estado a respaldar el 100% de los depósitos nacionales y extranjeros, sin límite de monto. La Ley AGD fue entonces el mejor incentivo para quebrar bancos, puesto que ellos quebraban y el Estado pagaba. En realidad, todos estos errores no fueron fruto de la incompetencia sino de la mala fe, ya que la Ley AGD se diseñó con injerencia directa de los bancos para traspasar al Estado el peso de la crisis financiera que ya se avizoraba. El asunto fue tan descarado que la ley AGD se aprobó el 25 de noviembre y se publicó en el registro oficial el 1.º de diciembre del año 1998, y *al día siguiente* ya se entregaba al Estado, colapsado, Filanbanco, el banco más grande del siste-

ma. De hecho, en carta del presidente del Directorio del Banco Central del Ecuador y del superintendente de Bancos dirigida al presidente del Congreso Nacional, se solicitaba enfáticamente la aprobación de dicha ley, reconociendo textualmente que ellos habían colaborado muy decididamente en la elaboración del proyecto, que la crisis financiera se presentaría en cuestión de días, y sosteniendo que la creación de la AGD en principio *no implicaba costo para el Estado* y que esta alternativa sería, sin duda, "infinitamente menos costosa que una crisis financiera generalizada" (Valencia, Larrea y Corral, 2007). Para atender lo que podríamos llamar la "Ley de Garantías Criolla", el Ministerio de Economía y Finanzas emitió bonos que entregó a la Agencia de Garantía de Depósitos —los llamados bonos AGD— y el Banco Central del Ecuador, siempre tan agencioso para colaborar con la banca, como ya se mencionó *triplicó* la emisión monetaria en poco más de un año para, básicamente, adquirir dichos bonos y otorgar recursos a la AGD para respaldar los depósitos. La depreciación del 245% que tuvo la moneda nacional entre enero de 1999 y enero de 2000, así como la amenazante aceleración de la inflación mensual, justificativos para adoptar la dolarización, no hubieran sido posibles sin esta brutal inyección de liquidez en la economía, efectuada paradójicamente por la institución constitucionalmente responsable de velar por la estabilidad de la moneda.

Es decir, aunque la crisis de 1999 fue inicialmente una crisis *bancaria*, los poderes político y económico la transformaron en crisis *monetaria* gracias a la complicidad del Congreso nacional con la aprobación de la Ley AGD, la intervención del Gobierno central con la emisión de bonos y, sobretodo, con el respaldo del Banco Central del Ecuador a través de la emisión inorgánica.

No contentos con todo lo anterior, y frente a un sistema bancario que se desmoronaba como castillo de naipes, en forma totalmente inconstitucional y después de un corto "feriado" ban-

cario, por medio del Decreto Ejecutivo 685 del 11 de marzo de 1999 el Gobierno de Jamil Mahuad ordenó *congelar* los depósitos bancarios. Es decir, los patriarcas del neoliberalismo realizaron tal vez la mayor confiscación de bienes privados de la historia nacional. La gran mayoría de depósitos solo comenzaron a devolverse un año después, una vez adoptada la dolarización, a un tipo de cambio de 25.000 sucres por dólar, mientras que al momento del congelamiento, el tipo de cambio era de 10.350 sucres por dólar. En otras palabras, los depósitos del público se pulverizaron y el "congelamiento" en realidad representó una transferencia de cerca de *2.500 millones de dólares* de los depositantes a los bancos y a los deudores de la banca, estos últimos frecuentemente los mismos banqueros.

Hasta antes del congelamiento, el BCE había otorgado créditos de liquidez —muchos de ellos irrecuperables— a los bancos privados del país por cerca de 1.000 millones de dólares; la emisión de bonos AGD para respaldar los depósitos alcanzó los 1.410,2 millones de dólares y las posteriores emisiones de bonos y transferencias de dinero por parte del Ministerio de Economía a la AGD alcanzaron los 1.266 millones de dólares (Flores, 2003). Es decir, el costo de la crisis para el público y el Estado fácilmente superaría los 6.000 millones de dólares, más del 30% de los niveles del PIB pre-crisis, lo que convertiría a la crisis bancaria ecuatoriana en una de las peores de la historia de Latinoamérica. Los costos por la pérdida de confianza, ruptura del contrato social y total atropello de los derechos de propiedad de los depositantes, aún el país los está pagando, y son realmente incalculables.

Finalmente, junto con el congelamiento y como una medida para realizar transacciones sin afectar la posición de la banca, por medio del mismo Decreto Ejecutivo 685 se crearon los llamados Certificados de Depósitos Reprogramables (CDR), es decir, documentos negociables que certificaban la cantidad de dinero que

se tenía retenido en los bancos y que servirían para pagar obligaciones pendientes. Dicho decreto fue declarado inconstitucional por medio de resolución del Tribunal Constitucional del 8 de noviembre de 1999 publicada en Registro Oficial n.º 346 del 24 de diciembre del mismo año. No obstante lo anterior, y atentando nuevamente contra toda seguridad jurídica y las normas de mercado que tan oportunamente suelen citar las élites latinoamericanas cuando conviene a sus intereses, se expidió el Decreto 1492 del 10 de noviembre de 1999 que *obligó* a la Corporación Financiera Nacional (CFN) a recibir de la banca, a precio nominal, cerca de 568 millones de dólares en CDR (Valencia, Larrea y Corral, 2007). Pese a que el decreto a su vez estipulaba que los deudores de la banca podían pagar sus deudas con CDR a precios *nominales*, esto nunca ocurrió. En realidad, la banca reconocía a sus clientes dichos CDR a precio de *mercado*, es decir, hasta con descuentos del 60%, mientras que por decreto se los traspasaba a la CFN al 100% del valor. Esta "operación financiera" generó inmensas ganancias a muchos banqueros inescrupulosos, mientras que produjo la quiebra técnica de la CFN, obligada además a recibir cartera incobrable de la banca por cerca de 425 millones de dólares (CFN, 2007).

Es el poder político de los banqueros, en contubernio con las burocracias nacional e internacional vinculadas al sector financiero, el que destruye la moneda nacional y pasa el peso de la crisis al Estado y a toda la sociedad. De un análisis algo inteligente y profundo de la crisis de 1998-1999, y más allá de ingenuas interpretaciones tecnocráticas, la conclusión fundamental debió ser, entonces, la necesidad de liberar al Estado de los grupos de poder que lo controlan. Sin embargo, la mezcla de fundamentalismos ideológicos, incompetencia, intereses y necesidad de creer en milagrosas tablas de salvación, llevaron al país a renunciar a su moneda nacional y adoptar en su lugar el dólar, de tal forma que

Ecuador ya no tiene moneda nacional, pero el poder de la banca en los manejos económico y político del país continuó intacto.

El costo social de la crisis y la emigración

Desde un punto de vista social, la crisis de 1999 constituyó uno de los procesos de empobrecimiento más acelerados de la historia de América Latina. Entre los años 1995 y 1999 la población en situación de pobreza pasó de 4,2 a 5,54 millones de personas, mientras que la población en pobreza extrema pasó de 1,45 a 2,1 millones de personas (INEC, varios años). La otra cara de la pobreza, la concentración de la riqueza, también aumentó. El 20% más rico incrementó su participación del ingreso del 55% al 61,2%, mientras que el 20% más pobre la vio disminuir del 4% al 2,5% (SIISE, 2008). Aunque en la segunda mitad de la década de los noventa ya se presentaba un fenómeno emigratorio de grandes magnitudes, debido al fracaso de las políticas económicas y sociales aplicadas durante este período, este problema se aceleró a partir de la crisis de 1999; no obstante que decenas de miles de ecuatorianos emigraron dicho año, el desempleo pasó de 6,9% en 1995 a 14,4% en 1999 y el subempleo de 45,8% a 56,8% en el mismo período (SIISE, 2008). Pese a que por las deficiencias en los registros oficiales y al elevado número de personas que viajan de manera irregular no es posible determinar con exactitud el número de ecuatorianos que abandonaron el país desde la crisis, varias estimaciones independientes sugieren que salieron entre 300.000 y un millón de ciudadanos. Considerando la cifra de 700.000 emigrantes dada por el estudio de Larrea (2003) y teniendo en cuenta que al menos la mitad de los emigrantes era población económicamente activa, significaría que sin la emigración, el desempleo abierto en 2005 hubiera bordeado el 20% de la fuerza laboral, es decir, una tasa su-

perior a la de la crisis de 1999. La emigración ha servido de válvula de escape a problemas sociales de otra forma insostenibles, y las remesas de emigrantes, que pasaron de 201 millones de dólares en 1993, a 2.453,5 millones de dólares en 2005 (BCE, 2006) —cifra mayor que el promedio de las exportaciones petroleras de los noventa—, son las que han evitado el colapso de la economía y de la dolarización ecuatoriana.

Pese a que millones de ecuatorianos tratando de salir por todos los medios de su país natal, con todo el drama humano que esto significa, debiera ser un constante reproche a nuestras conciencias, muchos, por el contrario, piensan que esta emigración, además de su positivo impacto económico por el envío de remesas, constituye la "oportunidad" para que los ecuatorianos, al emigrar a países desarrollados, cambien su mentalidad supuestamente vinculada al subdesarrollo. Para otros, entre los que se incluye este autor, la emigración constituye una intolerable tragedia nacional y el más fiel reflejo del fracaso económico y social del país, tragedia que ha producido una desestructuración familiar y nacional sin precedentes, con incalculables impactos en cuanto a bienestar. Por ejemplo, en cantones de alta migración como Chunchi, provincia del Chimborazo, con base en investigaciones hechas por las autoridades locales se estableció que el 60% de los padres de familia están en el exterior, el 40% de los menores de 18 años consumen alcohol y tabaco, la edad promedio en que se inicia el consumo de alcohol es de 13 años, y el suicidio juvenil, fenómeno prácticamente inexistente en nuestro país anteriormente, llegó a 19 muertes para 2005, en un cantón de apenas 12.000 habitantes (Narváez, 2009).

Finalmente, resulta paradójico que al país lo mantengan los pobres, precisamente aquellos a quienes ese mismo país les negó un futuro. Mientras que los emigrantes mantienen la economía nacional enviando dólares ganados con el sudor de su frente en lugares tan lejanos como Milán, Barcelona o Nueva York, en el

país los pocos de siempre envían millones de dólares al exterior, frecuentemente ganados con bastante facilidad. De hecho, solo la banca ecuatoriana tenía en el año 2005 cerca de 2.000 millones de dólares de ahorro nacional en el extranjero (BCE, 2006), en nombre, como tiene que ser, de supuestas prudencias, eufemismo que disfraza su falta de confianza y compromiso con el país. Más aún, los cerca de dos millones y medio de ecuatorianos que viven en el exterior, pese a sostener la economía del país, ni siquiera tenían representación política, mientras que la banca ecuatoriana dominaba partidos políticos, medios de comunicación, supuestas tecnocracias, etcétera.

Lamentablemente, quienes realmente necesitan en forma urgente cambiar de mentalidad, solo envían su dinero, y frecuentemente también el de los demás, fuera del país.

RECUADRO 4.1 ¿NO SE CULPE A NADIE?

Extracto del editorial de Carlos León Andrade, diario El Comercio de Quito, octubre 8 de 2004

Magali es el nombre ficticio de una niña real de 12 años oriunda del cantón Santa Isabel, provincia del Azuay y que se convirtió en una pequeña noticia en la sección "Al Tiro" porque se quitó la vida ingiriendo insecticida. Dejó una nota en la cual pide que no se culpe a nadie, que ella "se quita la vida por su voluntad y porque no aceptaba que sus padres estén trabajando en el extranjero".

Magali es una más de los miles de niños que sufren las consecuencias de la emigración, es una de miles de niños con hogares divididos o con la ausencia de padres que los guíen, y al cuidado

de familiares que los "cuidan" para recibir un giro monetario desde Europa o EE.UU. Magali es una niña de los miles de hogares en los cuales se reporta un enorme incremento de violencia doméstica, de hogares en los cuales los hijos y los padres deben enfrentarse ante los tribunales de justicia porque los niños se niegan a ir a España o a otro país.

Magali pudiera haber sido alumna de uno de los planteles del Cañar que debieron cerrar sus puertas porque no había alumnos gracias a la emigración. Magali de seguro era una de esas niñas por las cuales las profesoras deben multiplicar sus roles y no ser solo educadoras sino asumir el papel de madres para estimularlas en el estudio.

Es la situación socioeconómica del país la que ha determinado que en el año 2000 cerca de 150 000 niños (INEC) hayan sido dejados atrás porque sus padres emigraron, y esto determina que las familias se vean obligadas a reorganizarse y reestructurarse (aumento de familias uniparentales, extensas, ampliadas y muchas veces simultáneas).

¿No se culpe a nadie?

El próspero Banco Central del Ecuador: la otra cara de la moneda

Dadas las aberraciones de la economía ecuatoriana, después de la crisis de 1999 solo una institución pública salió más próspera que nunca, pese a ser una de las grandes culpables de la crisis: el Banco Central del Ecuador (BCE). En efecto, como se mencionó anteriormente, por el poder monopólico de emitir dinero entre agosto de 1998 y febrero de 1999, el BCE otorgó créditos de liquidez a los bancos privados por aproximadamente 900 millones

de dólares, los cuales, al no poder ser pagados fueron cubiertos con activos reales, por lo que el BCE pasó a ser "propietario" del Banco del Pacífico y de una serie de bienes, entre ellos los más modernos edificios del Ecuador (BCE, 2006). Recordemos también que entre marzo de 1999 y enero de 2000 el BCE "compró" con emisión inorgánica a la Agencia de Garantía de Depósitos cerca de 1.400 millones de dólares en bonos emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas. Hasta el año 2005, la mayoría de esos bonos seguían en poder del Banco Central, aumentando ilegítimamente la deuda pública del Gobierno central, incrementando artificialmente el déficit presupuestario y haciendo del BCE administrador de una inmensa cantidad de recursos con absoluta discrecionalidad. Desde la crisis y solo por intereses de los Bonos AGD, todos los ecuatorianos pagamos cerca de 600 millones de dólares a la burocracia del BCE.

Más aún, de acuerdo con la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado elaborada por esta misma burocracia, el BCE se apropiaba de los rendimientos de la "reserva monetaria", la cual se encontraba en el exterior y era constituida básicamente por los depósitos de las instituciones públicas. Además de financiar con nuestros escasos recursos a los países ricos, las instituciones públicas no recibían absolutamente nada por sus fondos y era el BCE el que se apropiaba de los respectivos rendimientos por el "esfuerzo" de invertir de la peor manera nuestras reservas. Cabe indicar que en dolarización no se necesitan reservas —y, dicho sea de paso, tampoco Banco Central—, pero el monto de la reserva monetaria era uno de los "indicadores" supuestamente fundamentales con los cuales el BCE trataba de justificar su existencia en una economía dolarizada. De hecho, a partir de la dolarización, el BCE cayó en la ingrata tarea de hacer seminarios y toda clase de eventos para tratar de convencerse y convencernos de la "importancia" de un Banco Central en un país sin

moneda nacional, es decir, sin emisión de moneda, la principal y *única* indelegable función de esta clase de banco. Por el contrario, en el año 2003 el Banco Central se mudó a uno de los edificios más grandes y modernos de la ciudad de Quito, antigua matriz del Banco Popular, uno de los tantos edificios de los que se apoderaron a través de la crisis bancaria.

Con los ingentes recursos que recibía, el BCE era museógrafo, arqueólogo, promotor cultural, mecenas de Gobiernos locales, etcétera, "funciones" no contempladas en la Constitución de la República de 1998, todo ello con sueldos y canonjías impresionantes para sus empleados, en un país que actualmente ni siquiera tiene política monetaria, y en una institución que tuvo directa responsabilidad en la crisis financiera de 1999. De hecho, los burócratas del Banco Central podían jubilarse desde los 45 años —20 años antes que el resto de sus conciudadanos—, gracias a un fondo de jubilación multimillonario alimentado con fondos públicos, al cual quebraron por los excesos cometidos, sin habérseles ocurrido mejor solución que capitalizarlo con 84 millones de dólares del Estado en 2005 (Superintendencia de Bancos, 2009).

El BCE fue probablemente la más autónoma y rica institución del Estado, acreedora de todos los ecuatorianos y con activos que en plena crisis superaban el 15% del PIB nacional, pese a que ya no era instituto emisor y, en consecuencia, no otorgaba crédito interno, el *principal activo* de toda banca central (BCE, 2006). En Estados Unidos esto equivaldría a una institución autónoma que tuviese nada menos que 1,5 millones de millones de dólares (en términos anglosajones, un trillón y medio de dólares). ¿Cómo entender la diferencia de tratamiento entre el BCE y, por ejemplo, Petroecuador, a la cual se le quitó hasta la autonomía financiera y de la que frecuentemente se criticaban sus "altos" salarios, pese a ser absolutamente inferiores a los del BCE, cuan-

do al menos servía para extraer petróleo? La única lógica en todo esto es que el primero era totalmente funcional a los capitales financieros nacional e internacional, mientras que Petroecuador sencillamente no lo era.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alessina, Alberto, y Lawrence Summers, 1993. "Central Bank Independence and Macroeconomics Performance: Some Comparative Evidence", en Journal of Money, Credit and Banking, vol. 25, n.º 2. mayo 1993, pp. 151-162.

Banco Central del Ecuador, 2000a. "Boletín de Estadísticas Mensual n.º 1.775", Quito.

__________, 2000b. "Resolución de Directorio BCE – Acta n.º 073, 10 enero de 2000", Quito.

__________, 2006. "80 años, información estadística", Quito.

__________, 2007. "Boletín de Estadísticas Mensual n.º 1.859", Quito.

Constitución de la República del Ecuador, 1998.

Corporación Financiera Nacional, 2007. "La crisis financiera de la CFN como consecuencia de la imposición del Decreto 1492 y la recepción de la cartera AGD", Quito.

Flores, Marco, 2003. "El costo inicial del salvataje bancario", Mimeo, Quito.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 1995 y 1999. "Encuesta de condiciones de vida", Quito.

Larrea, Carlos, 2003. "Pobreza, dolarización y crisis en Ecuador", Quito: Ediciones Abya Yala.

León Andrade, Carlos, 2004. "Editorial" en Diario El Comercio, Quito, octubre 8 de 2004.

Narváez, Carlos, 2009. "Información Relevante del cantón Chunchi", Chunchi.

Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador –SIISE–, 2008, versión 4.5.

Superintendencia de Bancos, 2009. "Informe de Auditoría del Banco Central del Ecuador", Quito.

Valencia, Eduardo; Ramiro Larrea, y Víctor Corral, 2007. "Síntesis de los resultados de la investigación. Comisión Investigadora de la Crisis Económica Financiera", Quito, julio de 2007.

La moda de la dolarización en Latinoamérica: otra simple novelería

Si bien algunos funcionarios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde hacía varios años habían venido proponiendo la dolarización de Centroamérica, la idea de dolarizar Latinoamérica —es decir, optar por la "estabilidad cambiaria" y renunciar definitivamente a las políticas monetarias nacionales y al tipo de cambio como mecanismo de ajuste— solo tomó auge a inicios de 1999, con la propuesta del entonces Presidente argentino, Carlos Menem, de adoptar el dólar como moneda regional. Esta nueva "iniciativa" se enmarcó dentro de las llamadas *corner solutions*, sistemas cambiarios extremos que sin ningún sustento técnico se pusieron de moda particularmente dentro de la burocracia del FMI (Berg *et alt.*, 2002). En realidad, ni la convertibilidad ni la dolarización, conceptualmente hablando, constituían novedad alguna, puesto que representan tan solo un tipo de cambio fijo extremo. De hecho, el "patrón dólar", similar al patrón oro abandonado en 1933 por Franklin D. Roosevelt, era como volver al pasado. Con el patrón oro se debía mantener una relación fija entre la cantidad de dólares en circulación y la cantidad de oro en reservas, con lo cual se perdía en la práctica la política monetaria, y por eso muchos culpan a este sistema de originar y propagar la Gran Depresión de finales de los años veinte. Con el "patrón dólar", ya sea con convertibilidad o directamente con dolarización, la política monetaria también desaparece, ya que la cantidad de dinero depende en una proporción fija de la cantidad de dólares que exista en la economía.

La barbaridad técnica de la dolarización

El problema con el anclaje del tipo de cambio nominal —ya sea manteniendo la moneda nacional como en la convertibilidad argentina o eliminándola como en la dolarización ecuatoriana— es que por decreto se congela uno de los precios más importantes de la economía, el cual, supuestamente, debería reflejar los desequilibrios del sector externo. De hecho, al tener un tipo de cambio nominal inamovible, el poseer una moneda nacional es prácticamente irrelevante, y puede producir más costos que beneficios ya que vuelve menos creíble el compromiso de mantener invariable la tasa de cambio.

Las consecuencias negativas de estos sistemas se presentan en principio cuando el crecimiento de los precios nacionales es mayor que el crecimiento de los precios de los socios comerciales o cuando estos últimos deprecian su moneda. Entonces se produce una apreciación del tipo de cambio real, es decir, se incrementa el precio relativo de nuestros bienes con respecto a los del resto del mundo (ver capítulo 1). En una economía abierta como la ecuatoriana, esto produce un deterioro de las exportaciones netas, lo que precisamente sucedió en Ecuador. En efecto, mientras que antes de la dolarización el déficit comercial no petrolero en promedio bordeaba los 650 millones de dólares, para el año 2004 dicho déficit ya alcanzaba los 3.153 millones de dólares (BCE, 2005 y 2008). La mayor preocupación en estos casos suele ser cómo financiar el problema, es decir, de qué manera lograr mayores entradas de capitales, ya sea por créditos o por inversión extranjera, para tener disponibilidad de divisas que atiendan los mencionados déficits. Sin embargo, lo que se debería buscar es cómo resolver el problema, esto es, mejorar las exportaciones netas, puesto que son las que determinan la solvencia del país en el largo plazo. En efecto, exportaciones netas positivas significan acumulación de activos —básicamente divisas— del resto

del mundo, o, en otras palabras, significan ser más ricos. Lo paradójico, lamentablemente, es que son precisamente esas exportaciones netas lo que la fijación del tipo de cambio o la ausencia de una moneda nacional impiden proteger y promover.

Un crédito no nos hace ni más ricos ni más pobres, sencillamente cambia la estructura de nuestros activos, al tener más liquidez o dinero en "caja", pero también una cuenta por pagar de exactamente la misma magnitud. Algo similar ocurre con la inversión extranjera, ya que los activos financiados por ella pertenecen a extranjeros, y contablemente no hace más ricos a los nacionales de un país. Por supuesto, económicamente hablando, las connotaciones de la inversión extranjera pueden ser muy distintas, sobre todo si esta ha creado nuevos activos, ya que genera producción y empleo, paga impuestos, etcétera. Nótese que en el caso de "inversión extranjera" vía privatizaciones no hay creación de nuevos activos sino tan solo el traspaso de los ya existentes a manos extranjeras. En resumen, a diferencia de las exportaciones netas, ni los créditos ni la inversión extranjera hacen por sí mismos más ricos a los nacionales de un país.

Sin embargo, el incremento de precios nacionales o las depreciaciones en otros países no son los únicos problemas cuando un país tiene un sistema de tipo de cambio fijo extremo. En economías tan vulnerables como las latinoamericanas, muchos "choques exógenos" pueden poner en peligro nuestro sector externo, como por ejemplo, una sequía que perjudique los productos de exportación. En estos casos también se necesitan instrumentos para corregir los desequilibrios externos, y, sin lugar a dudas, el tipo de cambio nominal es el más importante de ellos. Recuérdese también el fenómeno de "enfermedad holandesa", ya analizado en el capítulo 1 de este libro.

Finalmente, el tipo de cambio es un *instrumento de política económica* que, como todo instrumento de política, no solo sirve

para reaccionar frente a problemas económicos —política reactiva— sino también para incentivar o desincentivar sectores de la economía en función de objetivos nacionales —política proactiva—, todo lo cual fue sencillamente desdeñado en la larga y triste noche neoliberal. Cabe indicar que en economía, como en la vida, siempre más instrumentos —opciones de política— son preferibles a menos, pero hasta algo tan elemental como eso, el fanatismo y el dogmatismo lo hicieron olvidar.

Algunos argumentos "pragmáticos" a favor de la dolarización

Los argumentos a favor de dolarizar las economías latinoamericanas se basaban en el supuesto éxito de Argentina con el Plan de Convertibilidad, en el "fracaso" de los Gobiernos latinoamericanos en el manejo de la política monetaria, y en el hecho de que muchas de las economías latinoamericanas ya estaban informalmente dolarizadas.

En cuanto al primero de los argumentos, todos conocemos lo que sucedió con la convertibilidad argentina. Mientras ese país tuvo acceso a ingentes cantidades de crédito externo y privatizó hasta la camisa, pudo *financiar* los graves desequilibrios externos que se acumulaban con la convertibilidad, pero a costa de la destrucción de sus exportaciones netas y de su sector real, debido a la pérdida de competitividad. Esta desaparición de empresas y empleo hizo sencillamente que el "modelo" no aguantara más, y después de 44 meses de decrecimiento continuo de la economía, en un dramático ejemplo de crisis producida por un sistema de tipo de cambio fijo extremo, la convertibilidad colapsó en diciembre de 2001.

En cuanto al segundo argumento, si supuestamente la política monetaria en América Latina había sido un desastre, ¿se podía ar-

gumentar que sin ella estaríamos mejor? Esta lógica contrafactual representa uno de los más graves errores en análisis económico, como lo vimos en el caso del Consenso de Washington y sus conclusiones sobre el fracaso del modelo ISI (capítulo 3). Como mencionamos anteriormente, quien subestime la capacidad de una adecuada política monetaria y del tipo de cambio para, como ejemplo, contrarrestar los efectos negativos de choques exógenos, puede ver de nuevo la experiencia ecuatoriana durante el *boom* petrolero (capítulo 1). Además, cabría preguntarse por qué prácticamente todos los Estados nacionales modernos han nacido con moneda propia, o por qué todos los países desarrollados del mundo mantienen monedas nacionales o regionales, pero *jamás* han adoptado monedas extranjeras. Por otro lado, por supuesto que han existido abusos en el manejo de la política monetaria latinoamericana, para, por ejemplo, financiar déficits fiscales, pero también es necesario reconocer que muchos de esos déficits tenían un origen: el insoportable peso de la deuda externa. En el caso de varios países altamente endeudados, concluir simplistamente que no saben manejar sus políticas monetaria y fiscal, es casi tan deshonesto como encontrar un ahogado con cemento en los pies en el fondo de un lago… ¡y llegar a la brillante conclusión de que se ahogó por no saber nadar! Más aún, suponiendo que los países latinoamericanos son genéticamente inferiores al resto del mundo y no pueden manejar adecuadamente sus políticas monetarias, la solución obvia al problema es que aprendan a hacerlo, no eliminar la política.

Por último, como se mencionó anteriormente, otro argumento que se esgrimió para legitimar la dolarización es que las economías latinoamericanas ya estaban informalmente dolarizadas, sin habérseles ocurrido más brillante solución que… ¡formalizar el problema! Precisamente la dolarización informal de la economía limita enormemente el uso del tipo de cambio para mantener los equilibrios externos, por los grandes impactos en cuanto a capa-

cidad adquisitiva y distribución que una depreciación de la moneda tendría. Por el contrario, en economías sin mayor injerencia de una moneda externa, los ajustes en el sector externo vía tipo de cambio pueden pasar casi desapercibidos. A modo de ejemplo, desde que entró en vigencia el euro el 1.º de enero de 1999 con una paridad de 1 a 1 con el dólar, este último se depreció cerca del 36% hasta 2004. En consecuencia, si alguien en Ecuador, en 1999, ganaba 100 dólares, significa que ganaba 100 euros, pero para el año 2004 sólo ganaba 64 euros. ¿A ese alguien se le ocurrió ir a tirar piedras a la embajada de Estados Unidos, puesto que por la política de Bush y la depreciación del dólar se le llevaron treinta y seis euros del bolsillo? De ninguna manera, ya que sencillamente en Ecuador no hay contratos ni transacciones generalizadas en euros, por lo que el sujeto en mención ni siquiera sintió los euros que supuestamente perdió. Por supuesto, cabría preguntarse si en este mundo globalizado es posible aislar a economías pequeñas y abiertas de la influencia de monedas duras, básicamente el dólar, pero al menos es necesario reconocer que la pérdida parcial de la soberanía monetaria es un problema, y, en consecuencia, completar y oficializar dicha pérdida, no es precisamente una solución.

La escuela Nike: *Just do it!*

En Ecuador, siempre tan agenciosos ante cualquier novelería, ciertos grupos vinculados al gran capital y al sector financiero presionaron al Gobierno antes y durante la crisis de 1999 para que dolarizara la economía. Sin embargo, la dolarización oficial del Ecuador, anunciada el 9 de enero de 2000, fue finalmente una desesperada medida política del Presidente Jamil Mahuad para salvar a su Gobierno con el apoyo de dichos grupos, pese a lo cual, menos de dos semanas después, el 21 de enero, sería

derrocado por una revuelta indígena-militar y reemplazado por su Vicepresidente, el doctor Gustavo Noboa Bejarano, quien ratificó la dolarización.

En conferencia dictada en la Universidad San Francisco de Quito, en diciembre de 2002, Gustavo Noboa, abogado de profesión, relató que fue despertado a las tres de la mañana del 22 de enero, llevado al Ministerio de Defensa y proclamado Presidente, y que a eso de las seis de la mañana, rodeado de media docena de amigos, preguntó qué hacía con la dolarización, y, al no obtener respuesta, ¡decidió continuar con ella! Lo que probablemente el doctor Noboa presentó como ejemplo de ejecutividad y decisión, es tan solo el testimonio de la irresponsabilidad y ligereza con que se adoptó la dolarización ecuatoriana.

En realidad, la ingenua y temeraria dolarización unilateral ecuatoriana constituyó un absurdo económico y geopolítico, fue tomada de forma apresurada en un momento de grave crisis y confundió torpemente los efectos con las causas de la crisis, ya que, como se manifestó en el capítulo anterior, la depreciación de la moneda fue consecuencia de la crisis financiera y no la crisis financiera consecuencia de la depreciación. Además de lo anterior, en un nuevo atentado a la tan cacareada seguridad jurídica y al Estado de Derecho, la dolarización fue abiertamente inconstitucional ya que la Constitución de la República, de 1998, en su artículo 246 establecía claramente que la moneda nacional era el "sucre", artículo que nunca se tomaron siquiera la molestia de modificar.

Lo que sostiene la dolarización ecuatoriana

Si convertibilidad y dolarización, como se manifestó anteriormente, constituyen tan solo tipos de cambio fijos extremos, el caso argentino es perfectamente relevante para analizar el ecuatoriano.

La pregunta es entonces si Ecuador está pasando por el mismo proceso de deterioro de su economía real como sucedió con Argentina, y la respuesta es sí, aunque los efectos no se han visto de forma tan dramática gracias a las extraordinarias condiciones externas que el país ha vivido en los últimos años y sobretodo a que tiene dos fuentes de divisas no sujetas a competencia: ingreso petrolero y remesas de emigrantes (ver recuadro 5.1).

En esto último no hay ningún misterio. Los países pueden adoptar un sistema de tipo de cambio fijo extremo siempre y cuando tengan fuentes de divisas que no se afecten por las pérdidas de competitividad, Sin embargo, esto les permite sostener su sector externo, pero no evitar los graves impactos en el sector real. Panamá, país que nació dolarizado, tiene los ingresos del canal de Panamá, que representan alrededor del 5% de su PIB, pero su sector industrial es prácticamente inexistente; El Salvador tiene las remesas de emigrantes, que representan cerca del 15% de su PIB; y, finalmente, Ecuador tiene petróleo y remesas de emigrantes, que representaron el 21,6% y el 9,4% del PIB del 2004, respectivamente (BCE, 2006). Lamentablemente, Argentina no tenía ni canal, ni remesas, ni petróleo...

Recuadro 5.1 ¿Buenas políticas o buena suerte?

Gracias a la recuperación de las economías desarrolladas, las bajas tasas de interés internacionales y la reanudación del ingreso de capitales a la región, el inicio de la primera década del siglo XXI fue económicamente bueno para toda América Latina. Ecuador se benefició, al menos, de dos factores adicionales: la gran depreciación del dólar —lo cual perjudica a los países no dolarizados— y los altos precios del petróleo —lo cual perjudica a los países

importadores de petróleo—. Sin embargo, dada una inflación acumulada de más del 150% desde que se inició la dolarización, Ecuador sufrió la apreciación del tipo de cambio real, y, como consecuencia de aquello, un déficit no petrolero que en 2004 estuvo cerca de cinco veces el promedio de antes de la dolarización. La incapacidad de la economía de generar puestos de trabajo está directamente relacionada con el problema externo, por lo que las tasas de desempleo y subempleo fueron persistentemente altas, pese a la gran emigración de fuerza laboral. De igual manera, la necesidad de una política fiscal extremadamente recesiva para evitar mayores daños en el sector externo, podría generar graves déficits endógenos que agraven aún más la situación fiscal y que pueden generar una situación social insostenible.

Para su crecimiento en el mediano y largo plazo, Ecuador sigue apostando práctica y totalmente a los altos precios del petróleo y a incorporar nueva producción petrolera, factores externos que, además de incrementar la vulnerabilidad de la economía, tienen un efecto marginal en cuanto a generación de empleo. Es decir, de no existir correctivos, el crecimiento ecuatoriano se basaría en el consumo de un activo, el petróleo, y no en la generación de valor agregado y puestos de trabajo productivo. Por el contrario, el espejismo del petróleo ocultó una sistemática destrucción de la base productiva nacional, consecuencia directa del esquema monetario que mantiene el país.

Antología del absurdo

Para defender la barbaridad técnica y geopolítica que constituyó la dolarización, las élites ecuatorianas y seudoanalistas han utilizado los más disparatados argumentos que bien podrían constituir una antología del absurdo.

Uno de ellos es la "causalidad invertida", esto es, pretender tener una economía fuerte adoptando una moneda fuerte, lo cual tan solo refleja un total desconocimiento de la esencia de la economía. Las monedas "fuertes" son *consecuencia* de economías fuertes. Pretender tener lo primero por decreto, sin tener lo segundo y olvidándonos de que la economía es una ciencia de variables reales, puede llevar, sencillamente, a dejarnos sin ella, como ya se observó en el caso argentino y como se observa en el caso ecuatoriano, con déficits comerciales no petroleros cada vez más crecientes. Por supuesto, después de lo que sucedió con la convertibilidad argentina —reiteramos, una típica crisis producida por un tipo de cambio fijo extremo—, nuestros dolarizadores absurdamente pretenden sostener que la dolarización y la convertibilidad no son ni prójimos, cuando en realidad son hermanas gemelas.

En una muestra sin igual de espíritu democrático, los defensores de la dolarización incluso argumentaron que con la dolarización informal la gente sencillamente había "votado" por el dólar. Similar argumento esgrimen para rechazar cualquier intento de dejarla. ¿Quién en su sano juicio va a sacar sus dólares del bolsillo a cambio de una nueva moneda nacional? Lamentablemente, nuestros queridos y entusiastas dolarizadores no se han enterado de que ese es un argumento *microeconómico*, y que la existencia del análisis *macroeconómico* se debe precisamente a que las decisiones óptimas en el ámbito individual (micro) no son necesariamente decisiones óptimas en un escenario colectivo (macro). A manera de ejemplo, si propusiéramos el pago de impuestos de manera voluntaria, como se colegiría del espíritu democrático de nuestros dolarizadores, muy pocos pagarían impuestos, la economía sencillamente colapsaría y estaríamos *todos* peor que antes. Al momento de analizar el sistema monetario, el enfoque microeconómico es un profundo error en el que continuamente

caen nuestros dolarizadores. El enfoque correcto es el macroeconómico, y es tan sencillo como esto: no puede haber dólares en los bolsillos de todos si la economía no produce dólares, y para ello normalmente se requiere una moneda nacional cuyo tipo de cambio regule los desequilibrios externos y las pérdidas de competitividad.

En la defensa de la dolarización incluso se ha llegado a inaugurar toda una nueva teoría económica, como cuando se sostiene que "… el resultado de la balanza comercial no se debe a la dolarización, pues *el tipo de cambio no influye en el comportamiento de las exportaciones*" (Arroba, 2002. Itálicas del autor). Es decir, dos siglos de teoría económica tirados al tacho de la basura, y todo el planeta perdiendo el tiempo pidiéndole a China que revalúe el yuan, ya que aquello, de acuerdo con nuestros dolarizadores criollos, ha sido absolutamente irrelevante para el comercio exterior.

Las verdades de Perogrullo les encantan a nuestros dolarizadores. Para justificar la dolarización es frecuente escucharlos decir solemnemente que "el problema es real y no monetario", es decir, con alta productividad y competitividad no tendríamos que preocuparnos del sistema monetario. En otras palabras, si nos atenemos a los argumentos de nuestros dolarizadores, para ser como Hong Kong, hasta hace poco ciudad-Estado dolarizada, ¡ya hay que ser Hong Kong!

Finalmente, pareciera ser que la dolarización es una suerte de machismo latinoamericano aplicado a la política monetaria, es decir, se eliminan las monedas nacionales para de esta forma competir o morir. Por ello, burócratas internacionales y supuestos académicos analogaron la dolarización a "quemar las naves", como el valiente —o temerario— Hernán Cortés, quien quemó sus barcos frente a las costas de Veracruz para evitar que sus hombres dieran marcha atrás en la conquista de México. Cabría preguntarse qué diría la historia sobre el valiente Cortés, si cerca-

dos por los indios sus hombres hubieran sido masacrados al no tener barcos en qué retirarse.

En realidad, como se mencionó anteriormente, quemar las naves *nunca* es una buena decisión económica. Desde un punto de vista racional, la lógica del buen Cortés puede ser muy cuestionada, y su supuesta "valentía", cuando se trata de países, constituye sin duda un completo absurdo, a no ser que los que toman las "decisiones" desde sus cómodas oficinas, como en el caso de la burocracia del FMI y otros organismos financieros internacionales, no necesiten naves para huir y sean otros los que corran el riesgo de ser masacrados.

De hecho, la dolarización condenó al país no solo a la pérdida de la política monetaria soberana, sino a una mayor dependencia extranjera, puesto que adoptamos la política monetaria del país emisor de la moneda, Estados Unidos, y, como manifiesta Louis Even, "que se me conceda el control de la moneda en una nación y me río de quien hace sus leyes" (Even, 1939).

Arroba, Milton, 2002. "La dolarización dio estabilidad y esperanzas al país", en Revista Criterios, año 7, n.º 42, febrero de 2002.

Banco Central del Ecuador, 2005. "Información Estadística Mensual n.º 1.840", Quito.

__________, 2006. "80 años, información estadística", Quito.

__________, 2008. "Información Estadística Mensual n.º 1.880", Quito.

Berg, Andrew; Eduardo Borensztein, y Paolo Maurto, 2002. "An Evaluation of Monetary Regime Options for Latin America", IMF Working Paper n.º 02/211, diciembre de 2002.

Even, Louis, 1939. "The Money Myth Expoded – Salvation Island".

6. LA "POLÍTICA" DE DEUDA O MAXIMIZAR EL BENEFICIO DE LOS ACREEDORES

La renuncia unilateral a la prescripción de la deuda[1]

A partir del terremoto ocurrido en el año 1987 el país dejó de pagar el servicio de su deuda comercial. Todos los convenios de la deuda externa comercial ecuatoriana estaban sometidos a las leyes vigentes de Nueva York. A su vez, algunos de los "Contratos Originales" se sometían también a las leyes de Londres. Entre esas leyes está el Estatuto de Limitaciones (*Statute of Limitations*), que reconoce la prescripción de deudas cuando estas no han sido pagadas por un espacio de seis años.

Sin embargo, en un hecho probablemente sin precedentes en la historia mundial, representantes del Gobierno ecuatoriano de *forma unilateral* suscribieron el 9 de diciembre de 1992 en Nueva York el llamado *Tolling Agreement*, esto es, el Convenio de Garantía de Derechos, que establecía la "renuncia" a la prescripción de la deuda externa comercial ecuatoriana contratada con la banca privada internacional.

El increíble acto unilateral de renuncia, firmado por Mario Ribadeneira, ministro de Finanzas y Crédito Público, Ana Lucía Armijos, gerente general del Banco Central del Ecuador y Miriam Mantilla, cónsul de Ecuador en Nueva York constituyó la renuncia de derechos practicado por una persona jurídica de derecho público, cuya

1. Las siguientes tres secciones, más la sección referente al Plan Adam, reproducen y sintetizan, con el permiso de los autores, partes del informe final de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público, adscrita al Ministerio de Finanzas y creada por Decreto Ejecutivo 472 del 9 de julio de 2007.

naturaleza se reviste de derechos que no son de libre disponibilidad, es decir *no son susceptibles de renuncia*, según principios de todas las legislaciones democráticas. Además, ni siquiera fue suscrito por la contraparte, es decir, la banca extranjera, presumiblemente porque conocían su ilegalidad. Sin embargo, en arbitraria disposición de derechos públicos, mediante télex SRSP-301-92 fechado el 23 de diciembre de 1992 y firmado por Mario Ribadeneira y Ana Lucía Armijos, correspondencia oficial dirigida al Lloyds Bank y a toda la comunidad financiera internacional, Ecuador comunica la renuncia a sus derechos de manera irrevocable; adicionalmente, anuncia que elige foro extranjero para acciones contra el propio país, al tiempo que renuncia a promover cualquier acción judicial contra los acreedores; y reconoce y admite la aplicación de las leyes de Nueva York y Londres contra Ecuador, mientras renuncia a la aplicación de esas mismas leyes para la prescripción de su deuda externa comercial.

Cabe indicar que el trámite completo para la renuncia unilateral a la prescripción de la deuda comercial, que alcanzaba 6.992 millones de dólares a diciembre de 1992, no tomó más de una semana. Todos los documentos preparatorios elaborados por la Junta Monetaria, el Banco Central y la Procuraduría General están fechados entre el 4 y el 8 de diciembre de 1992.

Finalmente, cabe resaltar el hecho de que la opinión legal del Procurador General de la República del Ecuador es *idéntica* a la opinión de los abogados de la banca privada internacional, constituyéndose así el convenio en un verdadero tratado de garantía de derechos de los acreedores.

El Plan Brady

A partir de la renuncia a la prescripción de la deuda externa comercial ecuatoriana y no obstante el hecho de que el valor de

mercado de la deuda "resucitada" oscilaba apenas entre el 24% y el 32% en 1993, las propias autoridades financieras ecuatorianas, además de ignorar la prescripción, consideraron el valor nominal de la deuda externa entonces existente para fines de conversión por los Bonos Brady.

La emisión de los Bonos Brady estuvo amparada en el Plan Brady propuesto al país el 20 de mayo de 1994 por JP Morgan, que ofreció sus servicios para coordinar conjuntamente con el Banco Central del Ecuador un paquete financiero para el país.

Como consta en el documento publicado por las autoridades económicas en 1994, denominado "El Plan Brady para Ecuador"[2], dicho plan contaba con el apoyo de las instituciones financieras internacionales condicionado a los resultados macroeconómicos y a las reformas estructurales que debía hacer el Gobierno ecuatoriano.

La deuda externa comercial ecuatoriana "elegible" para ser novada a través de la emisión de Bonos Brady era de 4.521 millones de dólares de principal y 2.549,2 millones de dólares de intereses vencidos, para un total de 7.070 millones de dólares. El monto del principal de la deuda transformado en Bonos Brady de Capital (Par y Descuento) se redujo a 3.347,6 millones de dólares, esto es, un alivio de apenas 1.174 millones de dólares en capital. No hubo reducción alguna en los intereses, que se transformaron en Bonos Brady PDI e IE, los cuales también generaban intereses, configurando la figura de anatocismo, esto es cobro de intereses sobre intereses, prohibida en el marco legal ecuatoriano y en todo marco legal que condene la usura.

2 En junio de 1994 las autoridades financieras del Ecuador —César Robalino, ministro de Finanzas y Crédito Público; Ana Lucía Armijos, presidenta de la Junta Monetaria; y Augusto de la Torre, gerente general del Banco Central del Ecuador— publicaron en castellano y en inglés el documento denominado "El Plan Brady para Ecuador".

Además, se exigió la compra de garantías para la cobertura de capital e intereses de los Bonos de Descuento y Par. Dichas garantías fueron constituidas mediante bonos cupón cero a treinta años del Tesoro de los Estados Unidos que, después de su capitalización, alcanzarían el monto de 3.347,6 millones de dólares, correspondiente a la totalidad del capital de los Bonos Par y Discount, y deberían depositarse en el Federal Reserve Bank de Nueva York. De ahí que el país no tenía la obligación de efectuar en el futuro ningún desembolso para cancelar el capital de dichos bonos, debiendo únicamente pagar los intereses.

El Plan Brady exigió también la constitución de una garantía para los Bonos Descuento y Par, a fin de cubrir doce meses de intereses. Esas garantías colaterales debieron haber sido constituidas estrictamente como parte de la Reserva Monetaria Internacional y ser susceptibles de ejecución por parte de los acreedores únicamente en caso de incumplimiento.

En febrero de 1995 el monto pagado por Ecuador para la compra de las referidas garantías colaterales de principal e intereses de los Bonos Descuento y Par, ascendió a 604 millones de dólares, cantidad que a precio de mercado de la deuda comercial, cercano al 25% de su valor nominal, hubiera servido para recomprar el 53% del principal de la deuda, mientras que con la "negociación" obtuvimos menos del 26% de reducción sobre el principal.

El análisis de los contratos mencionados permite establecer que varias cláusulas transgreden preceptos legales establecidos en la legislación ecuatoriana. Por ejemplo, renuncia a la jurisdicción; renuncia a la inmunidad; exigencia de mantener relación con organismos multilaterales; posibilidad de utilización de los bonos para programas de privatización; renuncia a cualquier posibilidad de realizar reclamos contra la invalidez, ilegalidad o inejecutabilidad; y sometimiento a reconocer que los bonos no serán registrados en la US Securities and Exchange Commission (SEC).

La renegociación de 2000

En plena secuela de la crisis de 1999, el Gobierno de Gustavo Noboa se empeñó en lograr una renegociación de la deuda externa que permitiera "normalizar" las relaciones con la comunidad financiera internacional, requisito supuestamente básico para mantener la dolarización. El 27 de julio de 2000 el Ecuador presentó una propuesta a los acreedores para reestructurar su deuda comercial externa de 6.642,4 millones de dólares, cuyo pago había sido suspendido en septiembre de 1999 (MEF, 2009). La propuesta consistía en canjear los bonos existentes —Bonos Brady y Eurobonos, fruto de la renegociación de 1995—, por los nuevos bonos llamados Global, con vencimientos de 12 y 30 años. En consecuencia se entregaron 3.570,23 millones en Bonos Global por el principal de la deuda y 177,36 millones por intereses hasta el 23 de agosto de 2000. El monto total de bonos emitidos fue de 3.950 millones de dólares, 1.250 millones en Bonos Global 12 y 2.750 millones en Bonos Global 30. La diferencia de lo canjeado con el total emitido se explica por el canje con tenedores rezagados, pagos a los intermediarios financieros con los mismos bonos y venta de bonos en el mercado con el fin de obtener liquidez. Cabe indicar que la emisión de Bonos Global solo fue autorizada para el canje de deuda, no para las demás operaciones mencionadas. Con este canje la deuda comercial nominalmente bajó en 2.717,8 millones de dólares, esto es, aparentemente una reducción del 40,9%. Sin embargo, la comisión negociadora, utilizando 722 millones de dólares que el país mantenía como colateral de los Bonos Brady en bonos cupón 0 del Tesoro de los Estados Unidos, en la Federal Reserve de Nueva York, así como 161,1 millones de dólares que salieron de las arcas fiscales —recuérdese que el país estaba en soletas—, también pagó capital e intereses atrasados por 503 millones de dólares y compró adicionalmente, a valor nominal, 380,1 millo-

nes de dólares en Bonos Brady, mientras que 175,2 millones de Bonos Brady continuaron en circulación.

La verdad es que no hubo *ninguna* reducción de deuda, ya que se reconoció un valor mucho más alto que el valor de mercado vigente al momento de la renegociación y, de hecho, lo que se hizo fue pactar un valor similar al vigente antes de la crisis y al que la mayoría de acreedores habían adquirido los papeles en el mercado. En efecto, dada la crisis del país, los bonos de la deuda llegaron a venderse con un descuento promedio del 65%, lo que significa que solamente con los 380,1 millones de dólares utilizados para la recompra de Bonos Brady a valor nominal se hubiesen podido comprar cerca de 1.086 millones de deuda a valor de mercado (Flores, 2005). Además de lo anterior, el valor de mercado debió ser el punto de partida de la renegociación, como lo hizo en su momento Argentina. ¿Por qué entonces no se hizo lo obvio? Sencillamente porque, como siempre, la renegociación no tenía como objetivo minimizar el pago de deuda de un país quebrado, sino garantizar los más altos rendimientos al capital especulativo financiero. De hecho, el ministro de Economía de aquel entonces presentó la oferta sosteniendo expresamente que esta tenía como objetivo "proveer a los participantes con un significativo incremento en el valor de mercado de los precios de sus bonos" (MEF, 2000, traducción del autor). Es decir, en la peor crisis de la historia, nuestros negociadores estaban preocupados por que los acreedores recuperaran el valor de sus bonos, en lugar de tratar de aprovechar la debacle económica del país para resolver en forma definitiva el problema de la deuda externa. Por otro lado, la renegociación fue tan mal realizada que el país tenía que pagar en los Bonos Global a 12 años una tasa de interés del 12%, la más alta de cualquier deuda pública latinoamericana, con la excepción de un pequeño segmento de deuda venezolana; tenía que recomprar bonos anticipada y preanunciadamente; y, en caso de incumplir

con las condiciones de la renegociación, como "castigo" tendría que pagar el monto supuestamente descontado (ver recuadro 6.1). Sin embargo, este "castigo" lo propone el propio ministro de Finanzas del Ecuador para, supuestamente, "enfrentar la legítima preocupación que Ecuador pueda en algún momento regresar a imprudentes políticas de deuda de tal forma que pudiera poner en peligro el servicio de estos bonos" (*Ibíd.*). Es decir, para el ministro de aquel entonces, la crisis de 1999-2000 que produjo en el país uno de los empobrecimientos más acelerados de la historia de América Latina, no fue otra cosa que producto de "imprudentes políticas" que pusieron en peligro el servicio de la deuda externa. Con negociadores así, ¿quién necesita de enemigos?

Recuadro 6.1 Graves errores de la renegociación

I. En realidad, no ocurrió ningún descuento de deuda. Por el contrario, esta se revalorizó enormemente.

II. Los Bonos Global de 12 años, con vencimiento al 15 de noviembre de 2012 y un monto emitido de 1.250 millones de dólares, pagan un interés del 12%, mayor a cualquiera de los bonos canjeados, lo que los convierte en una de las deudas más caras de América Latina. Los Bonos Global a 30 años, con vencimiento al 15 de agosto de 2030 y un monto emitido de 2.700 millones de dólares, tienen intereses anualmente progresivos, que van desde el 4% en 2001 hasta el 10% de 2006 en adelante. Todo ello en una economía mundial que tuvo las tasas de interés más bajas de los últimos 40 años, y donde la tasa Libor a 360 días en agosto de 2000 se situaba en menos del 7%. Por todo lo anterior, lejos del "alivio" fi-

nanciero prometido en la renegociación, de 2000 hasta 2004 el país había pagado cerca de 300 millones adicionales en intereses, en un mundo con tasas que llegaron a situarse en menos del 2% (Flores, 2005).

III. La renegociación de 2000 programa recompras anticipadas de los bonos. Si se incumpliese esta condición, Ecuador estaría forzado a recomprar a la par, en el siguiente pago de intereses, un monto igual al valor nominal del incumplimiento. El único objetivo de esta condición es garantizar una demanda permanente de los bonos ecuatorianos, y de esta forma mantener la cotización de los bonos lo más elevada posible.

IV. En caso de incumplimiento en el servicio de la deuda, como "castigo" Ecuador perdería parcialmente la supuesta reducción de la deuda, dependiendo del período en que el incumplimiento se dé, esto es: castigo del 30% adicional del capital adeudado si se incumplían los pagos hasta antes del cuarto aniversario del canje, 20% después del cuarto aniversario pero antes del séptimo, y 10% adicional si el incumplimiento se presentaba entre el séptimo y el décimo aniversario del canje.

V. Finalmente, en la renegociación de 2000 se estipuló la posibilidad de recomprar a la par el total o parte de los bonos en las fechas de pago de intereses. Esta *call option* u opción de compra al 100%, en condiciones normales, sería absolutamente irrelevante, puesto que los bonos usualmente se transan con descuento en los mercados. Es decir, de tener los fondos respectivos, normalmente hubiera sido mejor para el país hacer recompras a través del mercado. Sin embargo, como consecuencia directa del fideicomiso FEIREP, que garantizaba con petróleo el pago de la deuda, los Bonos Global 12 llegaron a transarse en el mercado por encima de su valor nominal. Dada esta brillante "administración de pasivos" —como kiku-

yescamente se le llama al manejo de deuda—, los ecuatorianos debíamos estar contentos por no tener que recomprar nuestra deuda a un precio mayor a su valor nominal.

El Proyecto Adam: pacto para el canje Brady a Global establecido en 1999

El país entró en mora con los Bonos Brady el 28 de agosto de 1999, por el no pago de un cupón de apenas 44 millones de dólares. Dicha suspensión de pagos impidió legalmente la recompra de la deuda Brady en el mercado, desaprovechando así los grandes descuentos que tenían dichos papeles. Es evidente que la correspondiente Comisión Negociadora de la Deuda Externa, *nunca* consideró la posibilidad de compra de la deuda Brady a precios de mercado, y que la moratoria de su pago fue el pretexto para justificar el traspaso de Bonos Brady y Eurobonos a Bonos Global. Más aún, dicho canje había sido planeado mucho antes, a través del llamado "Proyecto Adam", enviado a Ecuador en mayo de 1999, es decir, varios meses antes de la fecha en la que se decidió suspender el pago de intereses. Incluso desde julio de 1999 ya avanzaba la contratación de la empresa Salomon Smith Barney (SSB) para actuar con exclusividad en el mencionado canje y utilizar las garantías colaterales, como consta en el borrador del documento "Engagement Letter Agreement" (Carta Convenio de Compromiso), fechado el 30 de julio de 1999. Dicha contratación se confirmó finalmente el 11 de octubre de 1999. Es decir, una vez planeado el canje de bonos Brady por Global en el Proyecto Adam, y prevista la contratación de la empresa Salomon Smith Barney para actuar con exclusividad en el

proceso, recién a finales de agosto de 1999 el país declaró una "moratoria" de su deuda para justificar el canje.

Finalmente, y lo más grave, como se mencionó anteriormente no se consideró en absoluto el hecho de que los Bonos Par y los Bonos de Descuento *estaban 100% garantizados* con bonos cupón 0 del Tesoro de los Estados Unidos, y que, por tanto, *tal garantía debió ser ejecutada* y no sujeta a una simple devolución. De hecho, cuando se realizó el canje de Brady por Global las garantías colaterales fueron liquidadas y un monto equivalente a 723,95 millones de dólares ingresó a la cuenta n.º 18 051375 a cargo del Banco Central en Salomon Smith Barney en el exterior. Es decir, las garantías, una vez que ocurre la moratoria —esto es, el evento garantizado—, en lugar de ser ejecutadas son "devueltas" y forman parte de la renegociación de la deuda, para pagar atrasos y comprar deuda a valor nominal. Esto equivale a decir que si usted, querido lector, alquila una casa de 50.000 dólares y compra un seguro contra incendios de 5.000 dólares, en el momento en que la casa se incendia, le devuelven sus 5.000… ¡y le hacen pagar toda la casa!

La infamia del FEIREP

Como si no fueran suficientes todas las ventajas que de un país arruinado obtuvieron los acreedores, con la complicidad de las respectivas autoridades, a partir del año 2000 toda la política económica fue orientada a garantizar que los bonos de la deuda externa ecuatoriana se cotizaran al valor más alto posible en los mercados de capitales, generando así ganancias extraordinarias a los acreedores y elevando a su vez el costo de una potencial recompra de deuda por parte del país. La pieza central de esta política ha sido la nefasta "Ley Orgánica de Responsabilidad, Es-

tabilización y Transparencia Fiscal" impuesta por el FMI en el año 2002 como una de las condiciones para firmar un acuerdo con el Gobierno de Gustavo Noboa, que finalmente nunca se concretó. La mencionada ley, entre otras cosas, creó el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP), el cual se nutría de la participación estatal en la producción privada de petróleo, que era transportado por el Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) y cuya inauguración se planificaba para el siguiente año, así como del 45% del exceso de ingresos petroleros sobre los presupuestados y del superávit presupuestario, si lo hubiere.

En una situación tal vez única en el mundo, el 70% de todos estos recursos, por ley, se destinaban a la recompra de deuda pública. Es decir, mientras que supuestamente el FMI es enemigo acérrimo de las preasignaciones presupuestarias, como por ejemplo para municipios, universidades, etcétera, pues correctamente consideran que restan flexibilidad al manejo de las finanzas públicas, el propio FMI impone la creación del FEIREP, el cual constituye la mayor preasignación presupuestaria de la historia ecuatoriana, pero, en este caso, para recomprar en forma preanunciada y anticipada deuda externa. Todo esto revalorizó artificialmente los bonos de la deuda ecuatoriana y constituyó una transferencia enorme de recursos a los acreedores del país. Es decir, mientras que en otros países constituye hasta delito anticipar operaciones financieras que originen ilegítimas ganancias de los tenedores de títulos, con el FEIREP esto se elevó al rango de Ley de la República. Incluso, inicialmente la ley impuesta por el FMI estipulaba exclusivamente recompra de deuda pública *externa*. Sin embargo, apenas tres meses después de su promulgación en el Registro Oficial el 4 de junio de 2002, el Congreso Nacional, rescatando en algo la soberanía del país, reformó la ley y añadió la posibilidad de recompra de deuda pública interna.

Además de lo anterior, la famosa "prudencia" que repiten muchos de los corifeos de estas políticas, y que se traducía, entre otras cosas, en subestimar deliberadamente el precio del petróleo y con ello los ingresos petroleros del presupuesto del Gobierno central, no era en absoluto inocua: *mientras más se subestimaban los ingresos petroleros, más fondos se liberaban para el servicio de la deuda, y, en consecuencia, aumentaban más los precios de los bonos.*

Finalmente, para ampliar el FEIREP y contrariando la propia ley, se autorizó que el fondo se alimentara del crudo pesado de participación estatal, independientemente del oleoducto por el que se lo transportaba, esto es, el OCP —como originalmente señalaba la ley— o el SOTE. Además, vía Decreto Ejecutivo 1238 de diciembre de 2003, se "redefinió" crudo pesado como el de menos de 23° API, cuando antes se consideraba crudo pesado al de menos de 18° API.

Incomprensiblemente, de acuerdo con la ley solo un 10% de los recursos se destinaban a desarrollo humano, mientras que el 20% restante se destinaba a un fondo de estabilización petrolera, es decir, más garantía para pago de deuda. Como la participación del Estado era tan solo de alrededor de 20% de la producción privada de crudo pesado, lo anterior significaba que de cada *cien* barriles de la nueva producción petrolera privada, solamente *dos* barriles se destinaban a educación y salud del pueblo ecuatoriano.

De forma también incomprensible, los recursos del FEIREP ni siquiera entraban al presupuesto del Gobierno central, lo cual incrementaba artificialmente el déficit y subregistraba ingresos y el servicio de la deuda pública. Si bien es cierto que nunca se llegaron a comprar Bonos Global con dinero del FEIREP, su sola creación y los ingentes recursos que manejó —más de 600 millones de dólares para el año 2005— produjeron un incremento sustancial del precio de nuestra deuda externa, y, dicho sea de paso, de la interna también. Solamente en el año 2003, gracias al inicio

del funcionamiento del OCP y, con ello, del FEIREP, los Bonos Global 12 incrementaron su valor de mercado del 64,4% a 96,5% en su valor nominal, y los Global 30 pasaron de 47% a cerca del 77% (BCE, 2009). La artificial apreciación de los bonos en los mercados internacionales significó para los tenedores ganancias de más de 1.400 millones de dólares, mientras que para Ecuador significaba igual monto de costo adicional en caso de querer recomprar la deuda en el mercado.

Se puede tratar de entender el FEIREP como aquello de practicar la "virtud del ahorro" (ver capítulo 8). Sin embargo, para ello, lo elemental es tener capacidad de ahorrar, pero en el caso de Ecuador lo que se tenía era precisamente lo contrario, es decir, necesidad de financiamiento. La situación era tan absurda que mientras que el país ponía centenas de millones de dólares del fideicomiso del FEIREP en el extranjero, rindiendo aproximadamente 2% anual, al mismo tiempo tenía que endeudarse con costos superiores al 8% anual.

Cabe indicar que como ministro de Economía y Finanzas de la República del Ecuador, en el año 2005 tuve el gran honor de liderar y lograr del Congreso nacional la derogación de aquella infamia llamada FEIREP.

Acosta, Alberto, 2005. "Al servicio de la deuda, en contra del país: a propósito de la propuesta de renegociación de los Bonos Global", Mimeo, Quito.

Banco Central del Ecuador, 2009. "Cotizaciones mercados financieros", Quito www.bce.fin.ec.

Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público en el Ecuador –CAIC–, 2008. "Informe final de la Auditoría Integral de la Deuda Ecuatoriana–resumen ejecutivo", Quito.

Flores, Marco, 2005. "El proceso de renegociación de la deuda pública externa del Ecuador en el año 2000", mimeo, Quito.

Ministerio de Finanzas y Crédito Público del Ecuador, 2000. "To All Holder's of Existing Bonds", carta circular, Quito.

__________, 2009. "Subsecretaría de Crédito Público", Quito.

República del Ecuador, 2000. "Offer to Exchange", coordinador global: Salomon Smith Barney.

7. EL GUTIERRATO: LO MISMO DE LO PEOR

Otra vez engañados

La política económica del Gobierno del Coronel Lucio Gutiérrez, quien inició su mandato el 15 de enero de 2003, no tuvo absolutamente nada nuevo y, por el contrario, constituyó la más ortodoxa expresión de la corriente de pensamiento dominante en las últimas dos décadas en Latinoamérica, aunque agravada con altas dosis de corrupción, incompetencia e improvisación. En febrero de 2003 y en tiempo récord, el Gobierno de Lucio Gutiérrez firmó la decimotercera Carta de Intención con el FMI, con cláusulas realmente incomprensibles desde los puntos de vista técnico y hasta ético. En dicho documento, además del alza de los precios de la gasolina y de los servicios públicos, existieron condiciones tan inverosímiles como la de congelar las pensiones jubilares y la paralización de préstamos quirografarios otorgados por el Instituto de Seguridad Social, pese a que dicho instituto supuestamente es autónomo del Gobierno central; la prohibición del uso de ventas anticipadas de petróleo como alternativa de financiamiento; el congelamiento de los sueldos y salarios de los servidores públicos; la eliminación de los subsidios de las empresas telefónicas y la implementación de un nuevo tarifario con "ayuda" del Banco Mundial y del BID; la entrega de la administración de las compañías eléctricas y telefónicas a "empresas internacionales privadas de prestigio"; y el establecimiento de cláusulas de contingencia en el servicio de la deuda externa, pero… ¡a favor de los acreedores! Es decir, aunque sea

difícil de creer, nos obligábamos a pagar más deuda si los precios del petróleo superaban lo presupuestado y a reducir gastos sin tocar el servicio de la deuda si los precios estaban por debajo de lo presupuestado (FMI, 2003). Sin duda, se trató de la más vergonzosa e indigna carta de intención de la historia del Ecuador y seguramente una de las peores de toda Latinoamérica.

La política económica del Gobierno de Gutiérrez contradijo abiertamente los ofrecimientos de campaña y por lo que abrumadoramente el pueblo ecuatoriano se pronunció —y rechazó— en las urnas. De hecho, su primer ministro de Economía, Mauricio Pozo, conspicuo banquero, pertenecía al grupo del ex Presidente Osvaldo Hurtado y de la Fundación que éste dirige, Corporación para el Desarrollo (CORDES). Precisamente, la "política" que Pozo aplicó desde el Ministerio de Economía fue la que propuso Hurtado como candidato presidencial en las elecciones de 2002, propuesta que obtuvo poco más del 1% de los votos (sí, como lo lee, estimado lector, poco más que el *uno por ciento* de los votos). Incluso ciertas medidas, como el alza de la gasolina, constituyeron un deliberado engaño frente a compromisos concretos. Esto, que prácticamente pasa desapercibido en un país como Ecuador, sería simplemente inadmisible en un país desarrollado, ya que, además de atentar contra la democracia, destruye los valores éticos de una sociedad y el grado de confianza que debe existir entre sus miembros, requisitos indispensables para la estabilidad democrática.

El costo del anhelado "retorno" a los mercados internacionales

La apreciación de la deuda pública externa también fue fruto de la política seguida desde enero de 2003 por el Gobierno de Lu-

cio Gutiérrez, el cual estuvo totalmente comprometido con los intereses del capital financiero nacional e internacional. Mauricio Pozo venía de ejercer la vicepresidencia de Produbanco, mientras que su viceministro de Economía era el máximo ejecutivo de la casa de valores del mismo banco. Con Pozo comienza a funcionar el OCP y el FEIREP, lo que hace que los bonos Global 12 de la deuda ecuatoriana pasen de un valor de mercado de cerca del 60% en 2003, a venderse al año siguiente incluso más allá de su valor nominal, es decir, con "premio", mientras que uno de los bancos tenedores de deuda era precisamente Produbanco (BCE, 2009).

Con todo aquello, y después de cinco años de total obsecuencia con los intereses de los acreedores del país, aparentemente los mercados internacionales nos "aceptaron" de nuevo en su maternal seno, para así poder acceder a nuevas fuentes de financiamiento. Estos supuestos "logros", como es habitual en la discusión pública ecuatoriana, se asumieron como beneficios obtenidos prácticamente sin ningún costo, tan solo con base en políticas "prudentes y disciplinadas", en oposición a políticas "populistas" que irresponsablemente querían tomar otros caminos.

En realidad, el costo para el país fue enorme. La extracción de recursos de la economía por medio del FEIREP y de los más grandes superávits públicos primarios —es decir, el resultado fiscal antes del servicio de deuda— de América Latina, ocasionaron que en los años del "gutierrato" tuviéramos las tasas de crecimiento no petrolero más bajas de la última década, con la obvia excepción del año de la crisis, por lo que la tasa de desempleo pasó de 9,2% en 2002 a 11,5% en 2004, lo que significó que cerca de 150.000 nuevos desempleados fueran sacrificados en el altar de los mercados internacionales, y, de hecho, que en el año 2004 termináramos con *menos* puestos de trabajo que a finales del año 2002 (BCE, 2005). Para ilustrar cómo todo esto fue deliberado y qué se pudo hacer para evitarlo, observemos que la

Organización Internacional del Trabajo (OIT) consideraba que liberando 400 millones de las cuentas fiscales, esto es, reduciendo el superávit primario en alrededor de 1,3% del PIB de 2002, se podían generar de 40.000 a 50.000 empleos por año (OIT, 2002). Pese a este escándalo, la burocracia internacional, la banca y los pseudoanalistas económicos que pululan en el país —frecuentemente pagados por los propios bancos—, no se cansaban de rendir loas a dicha política económica "ortodoxa, conservadora y prudente". Lamentablemente, en este como en muchos otros ámbitos, el país es incapaz de relacionar causas con efectos.

La imposibilidad de "ausencia de color"

Pozo es uno de los principales representantes de los economistas neoliberales del país. Entre muchos otros disparates, llegó a manifestar que la política económica "no tiene color" y que respondía exclusivamente a factores técnicos, cuando en realidad la política económica, por definición, es un campo netamente normativo de la Economía, es decir, responde a intereses y juicios de valor. Como mencionamos anteriormente, la política económica en el Gobierno de Gutiérrez simplemente trató de profundizar una estrategia de desarrollo que ni siquiera puede decirse que se agotó, pues en realidad nunca funcionó.

Sin embargo, para justificar los drásticos, contractivos e inequitativos ajustes que se trataron de realizar en la economía nacional durante el gutierrato, se manejó el discurso de la debacle fiscal, el cual también lo hicieron suyo los indígenas y los grupos sociales que participaron —al menos inicialmente— en dicho Gobierno, y que no es nada nuevo en Latinoamérica, pues desde la óptica del Consenso de Washington, todo empieza y termina por el "problema" fiscal. Para ello, en el caso ecuatoriano, se pre-

sentaron cifras realmente dramáticas en cuanto al déficit fiscal, al cual se situó en prácticamente un 30% del presupuesto y más del 7% del PIB. Resultaba curioso que, con este descomunal déficit, en el Ministerio de Economía se ratificaran cuatro subsecretarios del anterior régimen. Cabe recordar que el mismo discurso de quiebra fiscal se manejó a mediados del año 2002 para justificar la urgencia de la firma de un acuerdo con el FMI, el cual finalmente no pudo concretar el Gobierno de Gustavo Noboa.

En realidad, desde la crisis de 1999 Ecuador ha estado entre los países con mejores resultados fiscales de Latinoamérica, lo cual, como manifestamos anteriormente, no es necesariamente bueno, ya que existe una gran diferencia entre estar delgado por practicar deportes, es decir, superávits por una mayor eficiencia en las recaudaciones y en el gasto público, a estarlo por haberse cosido la boca, es decir, la contracción del gasto público a cualquier costo.

¿Por qué, entonces, insistir en el ajuste fiscal, con sus implicaciones recesivas? Además del fundamentalismo ideológico y priorización del servicio de deuda, porque frente a los gravísimos desequilibrios externos que se generaron como consecuencia de la dolarización se intentaba utilizar una política fiscal contractiva para controlar demanda agregada y, de esta forma, disminuir el desequilibrio externo. Lamentablemente, pese al alto y costoso esfuerzo fiscal, la probabilidad de revertir el desequilibrio externo de esta forma era prácticamente nula, ya que, claramente, no se trataba de un problema de *nivel* de demanda, sino de *estructura* de demanda, donde dada una inflación acumulada de más del 150% desde que se implementó la dolarización, se requeriría recuperar el tipo de cambio nominal para poder corregir los precios relativos y orientar la demanda hacia bienes nacionales, o, en su defecto, utilizar una activa política comercial con un inteligente manejo de aranceles, lo cual atentaba contra el catecismo del Consenso de Washington.

Finalmente, cabe destacar que este discurso de "desastre fiscal" también fue utilizado en Argentina y en el Este Asiático —economías en ese entonces con sistemas de cambio fijo— para justificar los ajustes fiscales recesivos y regresivos que se realizaron con el apoyo del FMI. Sin embargo, estas políticas contractivas empeoraron al sector real, exacerbaron tensiones sociales y, lejos de evitar la crisis, la precipitaron. Como manifiesta Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía de 2001, "rara vez se restaura la confianza con políticas que dirigen a las economías a mayores depresiones" (Stiglitz, 2002).

¿Culpables los asalariados del sector público?

El reiterado argumento del incremento de los salarios públicos como principal causa del problema fiscal merece una consideración aparte, pues es la fiel representación de la economía política detrás de los ajustes, la cual pretende pasar el peso de la crisis sobre los asalariados, mientras que se privilegian los rendimientos de capital y ni siquiera se menciona la corrección de precios claramente distorsionados, tales como las tasas de interés.

La masa salarial del sector público no financiero alcanzó 1.690,5 millones de dólares en 1998, esto es, 8,6% del PIB. Debido a la crisis de 1999 esta masa salarial se redujo a 990,7 millones de dólares en el año 2000, esto es, un decrecimiento del 41,4%. Lo que se hizo en los años posteriores fue tratar de *recuperar* los salarios del sector público, ubicándose en 2004 en menos del 8% del PIB, es decir, menores niveles relativos que antes de la crisis (BCE, 2002 y 2008).

El análisis simplista y escandalizador del incremento en los salarios públicos que se mantuvo en Ecuador en los últimos años, sin considerar su brutal caída en 1999 y 2000, es una verdad a

medias que refleja ingenuidad extrema o deshonestidad intelectual. En realidad, en otra muestra de la economía política detrás de la política económica, se pretendía que los salarios públicos fueran la variable de ajuste frente a la crisis, lo cual no es ético y ni siquiera técnico, pues habría que pensar qué hubiese sucedido con el crecimiento económico en estos años sin la recuperación de los salarios de los servidores públicos.

La "política realista"

Uno de los argumentos más recurrentes para justificar tanta mediocridad, era que en la interdependencia del Ecuador con el mundo no se podía tener una política soberana y había que someterse a las exigencias del sistema imperante.

Aunque, ciertamente, mientras más graves y urgentes son los problemas, menos alternativas de política existen en el corto plazo, es claro que siempre hay un margen de acción, el cual se amplía en el largo plazo para dar la posibilidad de construir un proyecto verdaderamente nacional. Ni siquiera se trata de ser imaginativos, como frecuentemente se comenta, pues hay pocas cosas nuevas en economía. Se trata básicamente de tener la voluntad política y la capacidad técnica para aplicar medidas económicas, incluso de corto plazo, que obedezcan realmente a objetivos nacionales, y no sean tan solo el reflejo de las percepciones y convenitencias de los países y grupos dominantes.

El problema de la política económica del Presidente Gutiérrez *no* fue de ausencia de margen de acción. Como se manifestó en párrafos anteriores, deliberadamente se trató de consolidar un modelo de desarrollo ya en crisis en el resto del mundo, rechazado abrumadoramente en las urnas, y que fue un fracaso en cuanto a eficiencia y equidad en América Latina. En suma, el Ecuador

siguió con la aplicación de esquemas que destruyeron a las economías del mundo subdesarrollado, que deterioraron su medio ambiente, que generaron mayores exclusiones sociales, que pusieron en riesgo sus democracias, y cuyo factor determinante no fue el desarrollo, sino acomodar sumisamente las economías a las demandas de los intereses transnacionales y al servicio de la deuda externa.

Aunque es claro que no todo se puede hacer en economía, también es claro que no se tenía que hacer lo mismo de siempre, y más aún, lo mismo de lo peor.

Banco Mundial, 2002. "Ecuador-Notas de Políticas: una propuesta para el despegue económico y social", mimeo, Quito.

Banco Central del Ecuador, 2002. "Boletín de Estadísticas Mensual n.º 1.799", Quito.

_________, 2003. "Informe al H. Congreso Nacional sobre la proforma del presupuesto del Gobierno Central y límite de endeudamiento público para el año 2003", mimeo, Quito.

_________, 2005. "Boletín de Estadísticas Mensual n.º 1.840", Quito.

_________, 2008. "Boletín de Estadísticas Mensual n.º 1.880", Quito.

_________, 2009. "Cotizaciones de mercados financieros", Quito, www.bce.fin.ec.

Fondo Monetario Internacional, 2003. "Ecuador: memorando de política económica", Washington, www.minfinanzas.ec-gov.net/docs/monet01e.htm.

ILDIS, 2003. "Análisis de coyuntura económica 2002", Quito.

Kliksberg, Bernardo, 2003. "Más ética, más desarrollo", en diario La Nación, Buenos Aires, 21 de febrero de 2003.

Ministerio de Economía y Finanzas, 2003. "Programa de ordenamiento económico y desarrollo humano", Quito, www.presidencia.gov.ec.

Ministerio de Economía y Finanzas, 2003. "Proforma del presupuesto del Gobierno Central 2003", Quito: Subsecretaría de Presupuestos, Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2002. "Ecuador. Empleo y protección social en Ecuador: propuestas de la OIT", Quito, segunda edición.

Stiglitz, Joseph, 2002. "Lessons from Argentina's Debacle. Straits Times".

8. EL POPULISMO DEL CAPITAL

El control inflacionario como principio y fin de la política económica

Dada la inestabilidad de precios de los años ochenta y los fundamentos de la nueva estrategia de desarrollo, la política económica de corto plazo se orientó a estabilizar los precios de la economía, es decir, al control de la inflación. De acuerdo con el paradigma vigente, dicha estabilización constituía la condición necesaria —que luego el fundamentalismo la convirtió en condición prácticamente suficiente— para lograr el desarrollo a través de una adecuada asignación de recursos por medio de los mercados nacionales e internacionales. Lamentablemente, este énfasis en el control inflacionario produjo una confusión de medios con fines, puesto que la minimización de la inflación se convirtió en el objetivo prioritario e incluso excluyente de la política económica, postergando objetivos tales como crecimiento y generación de empleo, y muchas veces sacrificando estos últimos en función de la macroestabilización de precios.

Por ejemplo, en el caso de la política monetaria, en toda América Latina se establecieron bancos centrales autónomos de los Gobiernos centrales y orientados exclusivamente al control de la inflación. Sin embargo, no existe evidencia robusta que relacione mayor independencia del banco central con mayores tasas de crecimiento. Por el contrario, bancos centrales dependientes de los Gobiernos centrales y comprometidos con políticas de crecimiento jugaron un rol fundamental en el desarrollo de países

como Japón y Corea. De hecho, hasta los años setenta del siglo pasado la misión fundamental de la Federal Reserve (FED), el banco central de Estados Unidos, fue velar por la generación de empleo y el crecimiento económico. Frente a las presiones inflacionarias vividas por la Guerra de Vietnam, y una vez superados los traumas de la Gran Depresión, fue solamente a partir de los años setenta que se incluyó como un segundo objetivo fundamental cuidar la estabilidad de precios.

Más aún, la pérdida de gobernabilidad que puede producir un banco central totalmente autónomo del Gobierno Central —factor extremadamente importante en la realidad latinoamericana— puede superar con creces las supuestas ganancias de su mayor independencia. Un buen ejemplo de aquello es la descoordinación mostrada por el Banco Central y el Gobierno central del Ecuador para enfrentar la crisis financiera y monetaria de 1999, como ya lo manifestamos en el capítulo 4.

En realidad, mientras que detener una alta inflación es necesario para el crecimiento, *la minimización de la inflación no provee más crecimiento*. Bruno y Easterly (1996) han estimado que inflaciones mayores al 40% afectan el crecimiento económico, mientras que por debajo de ese umbral no existe evidencia de que menor inflación esté correlacionada con mayor crecimiento. Independientemente de si el umbral estimado es el correcto, estos resultados verifican la hipótesis de la asimetría en cuanto a los impactos de la inflación. De hecho, aquí nuevamente se incurre tal vez en el error favorito de nuestros economistas ortodoxos: el análisis contrafactual. Es decir, ya que indudablemente una alta inflación es mala, concluyo que mientras más baja esta sea, será mejor. Siempre nos imaginamos lo terrible que sería que esta clase de economistas hubiesen sido médicos, ya que habrían llegado a la brillante conclusión de que como la fiebre es mala, mientras más baja la temperatura corporal… ¡mejor!

Para popularizar la obsesión del control inflacionario se ha vendido mucho la idea de que se trata del peor impuesto para los pobres. Esto puede ser cierto, *siempre y cuando no haya las adecuadas compensaciones*. Sin embargo, si lo que se quiere es ayudar a los pobres, existen mecanismos más eficaces que políticas que destruyen el sector real de la economía y, finalmente, perjudican a esos mismos pobres que se dice defender. Para el caso ecuatoriano, León y Vos (2000) presentan evidencia de que la pobreza aumentó durante períodos de alta inflación y disminuyó durante el período 1991-1997 en que se redujo la inflación. Sin embargo, durante dicho período la inflación promedio del país fue de 36% y, como los mismos autores señalan, la reducción de la pobreza obedeció a mejoras salariales que permitieron recuperar el ingreso real de los trabajadores.

En realidad, una inflación baja y adecuadamente anticipada, ni teórica ni empíricamente tiene grandes efectos sobre crecimiento o distribución, menos aún si existen las adecuadas compensaciones, como por ejemplo, ajustes salariales. Entonces, ¿a qué o a quiénes responden estas clases de política? Para contestar esta pregunta es necesario señalar que existe solamente un costo proveniente de la inflación que es prácticamente imposible de evitar, incluso si se tiene una inflación pequeña y anticipada: la pérdida de valor de los activos líquidos. A manera de ejemplo, si alguien tiene 100 dólares en su bolsillo y un kilo de papas cuesta 1 dólar, significará entonces que tiene 100 kilos de papas. Si luego ocurre una inflación del 10%, y ahora el kilo de papas cuesta 1,1 dólar, esa misma persona tendrá solo aproximadamente 90 kilos de papas. Es necesario anotar que esta pérdida por la inflación constituye un costo para los tenedores de activos líquidos, pero no una pérdida *neta* para la sociedad, pues en realidad representa una *transferencia* de recursos hacia la autoridad central que respalda la moneda, en lo que se conoce como el *impuesto inflacionario*.

Piénsese en el dinero como una obligación de la autoridad que lo emite. Ahora, por la misma cantidad de dinero esta autoridad debe responder menos en términos reales. En otras palabras, ¿quién se cogió los 10 kilos de papas? El Gobierno.

Imagínense entonces la pérdida para los tenedores de activos líquidos cuando no hablamos de 100 dólares sino de miles de millones de dólares. ¿Cuál es el sector de la economía que maneja estas cantidades de activos líquidos? El sector financiero. De esta forma, es básicamente el sector financiero de la economía, tenedor de activos líquidos en grandes cantidades, el que tiende a descapitalizarse con la inflación, lo cual verifica nuevamente que la política económica aplicada en América Latina en las últimas décadas ha tenido como condición básica proteger al capital financiero, independientemente de los costos que esto cause en los demás agentes y en la economía en su conjunto.

Costos de las políticas hooverianas

Como parte del dogma de la estabilidad, encontramos la estigmatización a todo aquel que disiente con sus simplistas postulados, de tal forma que solamente existen dos categorías de economistas: o amantes de la estabilidad, y, en consecuencia, supuestamente disciplinados y prudentes, o populistas, difuso término que sirve para encasillar a todo aquel que no esté con el paradigma dominante.

Sin embargo, cada vez existe más evidencia sobre las costosas consecuencias de estas políticas en cuanto a empleo y crecimiento. Por ejemplo, CEPAL señala claramente que los desalentadores resultados económicos obtenidos en América Latina se debían a las "políticas de gestión macroeconómica basadas en un concepto de estabilidad restringido al control de la inflación y del déficit

público, en las que se ignoran las importantes repercusiones para el sector real de la economía" (CEPAL, 2002).

Desde el lado de las empresas, los efectos de largo plazo de este tipo de políticas pueden ser muy graves, puesto que existe una asimetría entre la facilidad con que se pueden destruir empresas por políticas equivocadas, y la dificultad de crear nuevas empresas con las políticas acertadas. La propia estrategia de las empresas para enfrentar un entorno económico adverso puede llevar a impactos de largo plazo, como por ejemplo cuando se sacrifica presupuesto para capacitación e investigación. Además, con destrucción de empresas y trabajadores desempleados es muy difícil que se produzcan dinámicas fundamentales para la competitividad como núcleos industriales y los procesos de "aprender-haciendo". El resultado es entonces una menor productividad de los factores en el futuro, mayor incertidumbre como producto de la volatilidad del crecimiento, y, en consecuencia, menor inversión (Stiglitz, 1998).

La prioridad excluyente de la estabilización de precios como objetivo de política económica también significó en la práctica el abandono de una política fiscal orientada a mantener el pleno empleo de los recursos en la economía. De hecho, la política fiscal se convirtió frecuentemente en pro-cíclica, es decir que, en lugar de atenuar, agravaba los episodios de recesión y desempleo, debido a la búsqueda de altos superávits fiscales independientemente de la situación del sector real de la economía, para controlar la demanda agregada y la inflación, pero también, y probablemente sobretodo, para liberar recursos que sirvieran a la deuda pública.

Paradójicamente, estas políticas fiscales han sido impulsadas e incluso impuestas por el FMI, organismo creado en 1944 bajo la influencia de las ideas keynesianas y cuyo objetivo era, precisamente, relajar la restricción financiera de los Gobiernos na-

cionales para poder realizar una política anti-cíclica y mantener estabilizado el nivel de demanda agregada global.

Finalmente, estas políticas "hooverianas" —en referencia al Presidente Hoover, quien en los inicios de la Gran Depresión norteamericana de la década de los treinta profundizó la crisis con esta clase de medidas— pueden agravar el problema fiscal en lugar de solucionarlo, ya que la contracción de la economía reduce ingresos fiscales, y, de esta forma, se generan déficits endógenos, como ocurrió en Argentina (Rubini, 2003; Keifman 2004).

La rentabilidad política del discurso antiinflacionario

Normalmente *toda* inflación puede ser controlada con políticas fiscales y monetarias recesivas. Con dichas políticas contractivas normalmente es tan solo un pequeño porcentaje de la población el que queda sin empleo, por lo que este estará *terriblemente* mal, más aún en países sin seguro de desempleo. No obstante lo anterior, de lograrse reducir la inflación, la mayoría de la población estaría probablemente un *poco* mejor. Al final del día, los pocos *muy* perjudicados, y los muchos *algo* beneficiados, tienen un voto cada uno, y la cruzada antiinflacionaria tendrá un gran soporte político, pese a que no es en absoluto claro si el bienestar social mejoró. Por ello el discurso antiinflacionario es políticamente muy rentable, más aún en países como Ecuador, donde no se disciernen las fuentes de la inflación, ni se relacionan causas con efectos.

La magnitud del ajuste y los costos de este variarán de acuerdo con la naturaleza de la inflación. Hay inflaciones que son muy sencillas y relativamente poco costosas de detener. Por ejemplo, si el origen de la inflación es emisión inorgánica, la respuesta de política económica será obvia —parar dicha emisión inorgánica— y probablemente los costos de abatir la inflación serán

bajos. Pero si los orígenes de esa inflación son costos externos, desastres naturales o, en el caso de un país dolarizado como el Ecuador, depreciación del dólar, aplicar una política contractiva para tratar de controlar dicha inflación —también llamada inflación por costos— puede significar inmensos y negativos impactos sociales.

Es entonces imperativo tener claro que el nivel de inflación *no* es un indicador de bienestar, y que lo deseable de políticas contractivas para reducirla debe depender de un análisis costo-beneficio. Para graficar lo anterior con un ejemplo extremo, un Gobierno cuya obsesión, independientemente de sus causas y consecuencias, es el control inflacionario, podría dejar sin empleo ni ingreso a toda la población, y de seguro bajaría la inflación, sin que esto signifique que mejoró el bienestar social. En otras palabras, en los cementerios, ¡por supuesto que no hay inflación!

La versión más extrema del "dogma de la estabilidad" y de su uso político es, sin duda, la dolarización ecuatoriana. Un tipo de cambio fijo irreversible, en una economía abierta, pequeña y de baja productividad es claramente un disparate técnico, que seguramente algún día controlará la inflación, pero que puede terminar quebrando al sector real de la economía. Como acertadamente manifiesta Stiglitz (1998), la dolarización controla inflación... ¡y nada más!

La satanización de todo gasto público

Tal vez el ejemplo más representativo de esta clase de políticas fueron las mal llamadas "leyes de disciplina fiscal" que se impusieron a lo largo y ancho de América Latina. En Ecuador, dicha ley, llamada oficialmente "Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal", la misma que creó el FEIREP y era, en

cruel eufemismo, llamada "Ley de Transparencia Fiscal", limitaba el crecimiento del gasto público, independientemente de la situación de la economía y de las necesidades del país. En efecto, excluyendo el servicio de deuda, el cual no tenía ningún límite, el gasto público —ya sea corriente o de capital, permanente o temporal, para educación o salud— podía crecer un máximo del 3,5% anual en términos reales.

Para ejemplificar el absurdo que significaba esta nefasta ley, si el país descubría uranio y obtenía billones de dólares anuales, el Estado no podía construir una simple represa hidroeléctrica, pues era sencillamente… ¡ilegal! En consecuencia, la represa debía ser construida solamente por el sector privado y los fondos públicos extraordinarios tenían que ser utilizados únicamente para pagar deuda. En esto precisamente consistía la economía política detrás de esta absurda ley: la pretensión de maximizar los recursos disponibles para el pago de deuda y, por otro lado, el fundamentalismo ideológico que buscaba que cualquier inversión fuese exclusivamente con capital privado. En otras palabras, la ley buscaba nuevamente y por todos los medios complacer al capital privado, sin necesariamente importar el desarrollo nacional.

En principio, y aunque la ley de transparencia ni siquiera aquello hizo, los economistas ortodoxos discriminan entre gasto público corriente y gasto público para inversión, satanizando básicamente al primero de estos. Sin embargo, incluso limitar el gasto corriente no siempre es una adecuada idea y responde a un concepto equivocado y a las habituales confusiones entre el análisis contable y el análisis económico. Gasto corriente es aquella erogación que no tiene como contrapartida la generación de un activo, pero muchas veces se considera a ciertos gastos como corrientes, solamente porque el activo que generan es de *difícil* contabilización. Por ejemplo, para toda persona razonable tener un gran recurso humano constituye un fundamental activo para

una sociedad. Sin embargo, los sueldos de maestros son tomados como gasto corriente, pese a que indudablemente suficientes y bien pagados maestros generan por medio de la educación un recurso humano mucho mejor. Si bien para nadie es deseable tener mayor gasto corriente por exceso de burocracia, en Ecuador, bajo estos dogmatismos, desde 1997 hasta 2005 no se abrió ninguna nueva partida docente, generando un déficit de 12.000 partidas en el sistema de educación público, uno de los motivos por los cuales todas las evaluaciones demostraban el pésimo estado del sistema educativo ecuatoriano.

La satanización del gasto corriente, cuando nuestros queridos economistas ortodoxos actúan de buena fe, lo que busca es evitar desequilibrios fiscales bajo el supuesto de que no existe suficiente ingreso permanente con el cual financiarlos. Pero aquí también existe un grave error conceptual: lo que se debe buscar es respaldar el gasto *permanente* con ingreso *permanente*, y no necesariamente todo gasto *corriente* con ingreso *permanente*. Es decir, mientras que en principio todo gasto permanente es gasto corriente, lo contrario no es cierto. Tome por ejemplo una campaña de vacunación para erradicar alguna enfermedad como la polio: además de obviamente mejorar el recurso humano —lo cual económicamente hablando se llama inversión— será un gasto por un período determinado de tiempo, pero, dentro del enfoque contable que predomina en los economistas ortodoxos, seguirá siendo, sin más, gasto corriente.

Desbaratando la falacia de la prudencia

Como mencionamos, todas estas políticas de presentaron como "prudentes", haciéndonos creer subliminalmente que en la economía y en la vida, independientemente de las circunstancias, el ahorro siempre es una virtud. Como de costumbre, estas tonte-

rías no resisten el menor análisis. ¿Qué diría el ama de casa cuya vivienda se está incendiando y se le impide comprar el extintor en función de la "virtud" del ahorro? ¿Qué diría el empresario cuya máquina, base de su negocio, colapsó y se le pide no comprar una nueva en nombre de la "prudencia"? ¿Qué opinaría la comunidad del padre de familia cuyo hijo está gravemente enfermo y no lo lleva al médico con el fin de "disminuir el gasto corriente"? Algún sesudo analista observará de inmediato que estos son ejemplos microeconómicos. Pero resulta que en la instancia macroeconómica el absurdo es aún mayor. Un ahorro fiscal inadecuado, como se mencionó anteriormente, genera la bien conocida "paradoja de la frugalidad", consistente en que al sacar recursos del flujo circular de la economía, el efecto recesivo que esto provoca puede ocasionar a futuro una reducción del ingreso nacional que disminuya aún más el ahorro e incremente los déficits fiscales. Como se mencionó en el capítulo 7, la economía ecuatoriana en promedio por cada 10 mil dólares genera un puesto de trabajo. Dejar, por ejemplo, 100 millones fuera del flujo de la economía significa dejar de generar 10 mil puestos de trabajo, lo cual está muy lejos de ser una virtud (OIT, 2002). Es decir, la supuesta prudencia en realidad ha sido la mayor imprudencia, puesto que sencillamente las sociedades latinoamericanas, tan necesitadas de infraestructura, educación, salud, empleo, etcétera, ya no aguantan más.

¿Cómo entender todos aquellos fonditos que proliferaron en América Latina, supuestamente por la "virtud del ahorro", cuando al mismo tiempo se tenía necesidad de financiamiento? ¿Cómo se puede fideicomisar supuestamente ahorro público cuando se preveían déficits presupuestarios? En realidad, el supuesto ahorro forzoso que imponían ciertas leyes no era tal, puesto que significaba tan solo cubrir un hueco abriendo otro, y, en consecuencia, no reducía el monto de la deuda. En Ecuador se llegó al absurdo

de tener miles de millones de dólares en fondos fideicomisados con bajísimos rendimientos, para la "época de las vacas flacas" —que para el poder dominante no es otra cosa que garantizar el pago de la deuda externa en caso de crisis— mientras que el país tenía que endeudarse a tasas mucho más altas para cubrir ineludibles compromisos. De esta forma, este absurdo "bicicleteo" financiero sólo servía para revalorizar los bonos de deuda.

Pero incluso si se tenía realmente capacidad de ahorro, para la toma de decisiones en economía es básico el concepto de *costo de oportunidad*, es decir, el beneficio que se deja de recibir por los recursos si estos estuvieran asignados a sus usos más valiosos, y los lectores pueden tener la seguridad de que el mejor uso de esos recursos *nunca* es, independientemente de que se tenga o no capacidad de ahorro, tener el dinero prácticamente congelado en absurdos fideicomisos, que incluso contradecían uno de los pilares de la macroeconomía, que es tratar de que el ahorro fluya de la forma más eficiente a la inversión productiva. En otras palabras, en ninguna sociedad, peor aún si esta es pobre, tener el ahorro bajo el colchón es eficiente.

En realidad, estas políticas fiscales que se presentaron como "disciplinadas y prudentes", aunque representaban altos costos en cuanto a crecimiento, empleo y bienestar eran altamente imprudentes e incluso irresponsables. Por ejemplo, en el caso de Ecuador, lo que hizo la Ley de Transparencia Fiscal fue ilegalizar la inversión pública, y con ello, pese a la recuperación de los precios del petróleo, postergar las indispensables obras de infraestructura que requería el país y que solo se podían hacer con la participación del sector público, inversiones tales como reconstrucción vial, sistema de control de inundaciones, generación eléctrica, refinerías, etcétera, cuya ausencia ha costado al país miles de millones de dólares anuales. Aquí hay una lección muy clara para nuestros estudiantes de Economía, para que nun-

ca más se dejen engañar por falacias sin el menor sustento: *no hay mayor prudencia que saber invertir.*

La verdadera estabilidad económica

Como mencionamos anteriormente, la política económica es normativa, es decir, responde a ideologías, juicios de valor, y, lamentablemente en forma bastante frecuente, a intereses particulares. Durante demasiado tiempo en América Latina, y concretamente en Ecuador, se aplicó una política económica básicamente en función del capital, especialmente el financiero. Para legitimar esta *opción* de política, no se dudó en distorsionar conceptos tan fundamentales como la estabilización económica, la cual se redujo al simple control de la inflación; en limitar el ámbito de la política económica a la simple programación fiscal que garantice excedentes para maximizar el pago de la deuda pública; y en alterar prioridades, incluso éticas, como la supremacía del trabajo humano sobre el capital, donde la variable de ajuste pretendió ser los salarios del sector público, y no, por ejemplo, el servicio de la deuda.

Los países latinoamericanos deben superar la simpleza del control de la inflación como sinónimo de estabilidad económica, y, peor aún, como fin último de la política económica. El objetivo final de la economía es el bienestar humano. En general, utilizamos proxys para reflejar los cambios en dicho bienestar, y tradicionalmente estas han sido el crecimiento económico y la generación de empleo productivo. El crecimiento económico, un concepto bastante cuestionado al menos en su forma de medición (ver recuadro 8.1), en principio significa que a mayor cantidad de bienes y servicios que puede generar una sociedad, mayor capacidad para satisfacer necesidades tiene y, en consecuencia,

mayor nivel de bienestar. En cuanto a lo segundo, la generación de empleo productivo, se explica por sí mismo, es para muchos, por sí solo, el mayor indicador de progreso económico y social. La verdadera estabilidad en economía, en consecuencia, es tratar de alcanzar el mayor nivel de crecimiento y empleo productivo sostenibles en el tiempo, lo cual en principio nos daría mayor capacidad para satisfacer necesidades y para que cada ciudadano se gane el sustento dignamente.

Paradójicamente, el dogma de la estabilidad de precios no solo ha omitido sino que muchas veces ha contradicho directamente la verdadera estabilidad, en una grave confusión de medios con fines. Desde otro enfoque, la verdadera estabilidad económica supone que la situación es *deseable*, es decir, obtener la mayor cantidad de crecimiento y empleo, y *perdurable*, o sea sostenible en el tiempo. En consecuencia, una situación simplemente "estable" pero no deseable, no es realmente estabilidad económica, por ejemplo, como se ha manifestado hasta el cansancio, tener estabilidad de precios a costa de un gran nivel de desempleo. De igual manera, endeudándonos mucho o depredando la naturaleza para tener altos niveles de crecimiento y empleo actual, pero ocasionando mayores problemas en el futuro, tampoco significa estabilidad. Hablando en términos más técnicos, la verdadera estabilidad en economía significa una situación de equilibrio macroeconómico, sin acumulación de deuda y con el máximo nivel de empleo.

No obstante lo anterior, la mayoría de las supuestas "estabilizaciones" realizadas en Latinoamérica, basadas en los llamados programas de *ajuste estructural*, no lograron situaciones ni deseables ni sostenibles, pues se basaron en la disminución del crecimiento, destrucción de empleo y deterioro de las condiciones sociales, e incluso, como veremos más adelante, dejaron a las economías de la región más vulnerables a factores externos.

Al final del día lo que nos permite maximizar crecimiento y empleo en forma sostenible son la cantidad de recursos naturales, humanos, tecnológicos y productivos en general que tiene una sociedad, por lo que con este razonamiento volvemos a la economía a su verdadera esencia: una *ciencia de variables reales*, no de variables nominales.

RECUADRO 8.1 LOS PROBLEMAS DE LA TASA DE CRECIMIENTO

La tasa de crecimiento de la economía, para muchos el principal indicador de "éxito" económico, no es otra cosa que la variación porcentual de la producción de un país. Sin embargo, dicha producción, conocida técnicamente como el Producto Interno Bruto (PIB), se mide en términos monetarios, lo cual implica su principal limitación: obvia o subvalora cualquier cosa que no tenga precios de mercado, en otras palabras, cualquier cosa que no sea mercancía. De esta forma, el PIB mide esencialmente la producción de mercancías, dejando afuera toda la producción para el autoconsumo, subestimando enormemente la producción pública, y no contabilizando el consumo de bienes con gran valor pero sin precio de mercado, como por ejemplo, el medio ambiente. Todo lo anterior, puede permitir barbaridades tan extremas como que un país muestre grandes tasas de crecimiento pero que, en realidad, esté destruyendo más de lo que produce, ya que dicha producción puede estar basada en un daño ambiental mucho mayor que el valor de los bienes generados.

Otra de las grandes limitaciones de la tasa de crecimiento como proxy del éxito económico y de bienestar, está en que no considera en absoluto cuestiones de distribución. De esta forma, y como frecuentemente ha ocurrido en América Latina, podemos

tener "exitosas" economías con altas tasas de crecimiento, pero simultáneamente un incremento de la pobreza, y para economías tan desiguales como las latinoamericanas, tal vez el mejor indicador de éxito económico es sencillamente la disminución de la pobreza absoluta.

Se argumenta frecuentemente que sin crecimiento no hay desarrollo. Esto pudiera ser cierto si se contabilizara adecuadamente la producción. Sin embargo, aún así esta afirmación es cuestionable y por ello existen muchos movimientos, sobre todo en países desarrollados donde ya se han satisfecho las necesidades de base, que pregonan el "crecimiento 0" como una forma de aliviar los problemas ecológicos del planeta. Lo que queda claro es que para el objetivo final de la economía, esto es, bienestar humano, algo tan importante como producir es distribuir. Por ejemplo, en Ecuador, con la producción *actual*, pero con una distribución socialmente más equitativa de los frutos de esa producción, se podría eliminar con creces la pobreza.

Necesidad de políticas económicas soberanas

La inestabilidad económica observada durante los años ochenta fue fruto básicamente de los desequilibrios causados en los sectores externo y fiscal por la mala implementación de los procesos industrializadores, así como por el servicio de la deuda externa, este último exacerbado con el incremento de las tasas de interés en 1982. Hoy, estas fuentes de inestabilidad, aunque siguen vigentes, han sido fuertemente atenuadas. Sin embargo, durante la década de los años noventa aparecieron nuevas y graves fuentes de inestabilidad, las cuales se han traducido en recurrentes crisis monetarias y de balanza de pagos, y han afectado gravemente el

crecimiento y la generación de empleo en la región. En la raíz de estos problemas se encuentra la estrategia de desarrollo seguida. De acuerdo con la CEPAL, refiriéndose a las reformas estructurales neoliberales, existe una "mayor vulnerabilidad macroeconómica de los países en desarrollo ante los choques externos, que contrasta, además, con los menores y muy limitados instrumentos de que disponen para hacerles frente" (CEPAL, 2002). Sin duda, la reforma más nociva en este sentido ha sido la liberalización financiera y la alta movilidad internacional de capitales que esta conlleva. Solamente las transacciones cambiarias diarias en el mundo alcanzan 1,2 billones de dólares por día, es decir, cerca de 40 veces la producción anual de un país como Ecuador. En un mundo de tan alta movilidad de capitales, simplemente parece imposible para países pequeños y en desarrollo tener estabilidad de precios, y, lo que es más importante, estabilidad en el crecimiento y empleo,

De hecho, la alta movilidad de capitales es una de las características más criticada de la globalización económica neoliberal, precisamente por la pérdida de las políticas nacionales así como por los grandes destrozos que la especulación financiera internacional ha causado en los países en desarrollo, crisis que frecuentemente no son consecuencia de acciones directas de los países que las sufren sino producto de lo que hacen o dejan de hacer los demás países, y hasta del humor de los inversionistas internacionales.

Ante esta situación, básicamente existen dos caminos. Si políticas soberanas y objetivos nacionales son deseables, el primero es, obviamente, reducir la volatilidad de capitales. Es necesario resaltar el hecho de "sí... son deseables", pues en los últimos años en Ecuador se ha impuesto el simpático "criterio" de que mientras menos instrumentos y políticas se tengan, mejor. Aunque esta posición "intelectual" no resiste ningún análisis serio, una

de sus consecuencias directas ha sido la dolarización oficial de la economía ecuatoriana. Para reducir la volatilidad de capitales, muchos economistas desde hace ya varios años vienen denunciando la necesidad de poner "arena en los ejes de la carreta" de la globalización, es decir, determinadas barreras para disminuir la movilidad de capitales. Por ejemplo, James Tobin, quien ganó el Premio Nobel de Economía en 1981, ya hace más de veinte años propuso la necesidad de establecer un impuesto a los flujos internacionales de capitales. El impuesto Tobin no solo tendría efectos en cuanto a disminuir la volatilidad de dichos flujos, sino que la recaudación generada podría servir para financiar proyectos de desarrollo. Por supuesto, dada la orientación de la globalización neoliberal, donde el interés que predomina no es el de los países en desarrollo sino el del capital internacional, estas propuestas han sido largamente obviadas.

Un segundo —aunque de ninguna manera excluyente— camino es la necesidad de conformar bloques económicos de mayor tamaño que, a diferencia de los procesos de integración intentados anteriormente en Latinoamérica, los cuales ponían énfasis en lo comercial, se caractericen sobre todo por ser uniones monetarias, para así disminuir la vulnerabilidad de las economías nacionales frente a los embates del capital financiero especulativo. El tener una moneda común exige la coincidencia de los ciclos económicos, o, en su defecto, una alta movilidad laboral al interior de la unión monetaria, para que el ajuste a los episodios de desempleo o inflación se realice sin mayores costos por medio del sector real de la economía y, básicamente, a través del mercado laboral. En otras palabras, la renuncia a las monedas nacionales dentro de verdaderas uniones monetarias debe ser compensada con la movilidad laboral al interior de la región, lo cual exige cierto grado de integración política. Los imperativos económicos y la necesidad de monedas y economías regionales impondrán

también, en un futuro no muy lejano, el surgimiento de nuevas unidades geopolíticas.

Hacia una nueva estrategia y noción de desarrollo

La política económica que siguió Ecuador desde finales de los años ochenta se ha enmarcado fielmente en el paradigma de desarrollo dominante en América Latina, llamado neoliberalismo, que consiste básicamente en buscar que los mercados nacionales e internacionales resuelvan todas las cuestiones económicas, e incluso sociales, con las inconsistencias propias de la corrupción, necesidad de mantener la subordinación económica y exigencia de servir la deuda externa. Felizmente, después de un estruendoso fracaso, el ciclo neoliberal está llegando a su fin en Latinoamérica, como lo demuestran los procesos de cambio que están en marcha en la región.

Ecuador y Latinoamérica deben buscar no solo una nueva estrategia sino también una nueva noción del desarrollo, donde este no sea simplemente imitar modelos que solamente reflejen percepciones, experiencias e intereses de países y grupos dominantes; donde economías tan vulnerables no se dejen completamente sometidas a la entelequia llamada mercado; donde el Estado y la acción colectiva recuperen su papel esencial para el desarrollo; donde se preserven activos intangibles pero fundamentales como el capital social; y donde las aparentes exigencias de la economía no sean excluyentes y, peor aún, antagónicas del desarrollo social.

Finalmente, es claro que todo esto implicaría recuperar políticas económicas soberanas en función de verdaderos proyectos nacionales, y no tan solo en función de los intereses del gran capital, en lo que ha constituido realmente un populismo del capital.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bruno, Michel, y William Easterly, 1996. "Inflation and Growth: In Search of a Stable Relationship", St. Louis: Federal Reserve Bank of St. Louis Review, 78 (3): 139-46.

CEPAL, 2002. "Globalización y desarrollo", Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.

Keifman, Saúl, 2004. "Auge y derrumbe de la convertibilidad argentina: lecciones para el Ecuador", en Revista Iconos, n.º 18, FLACSO, Quito.

León, Mauricio, y Rob Vos, 2000. "La pobreza urbana en el Ecuador 1988-1998: mitos y realidades", estudios e informes del SIISE, Quito: Editorial Abya-Yala.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2002. "Empleo y protección social en Ecuador: propuestas de la OIT", Quito, segunda edición.

Rubini, Héctor, 2003. "Evaluación del plan de convertibilidad de la República Argentina (1991-2002)", ponencia presentada en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, febrero de 2003.

Stiglitz, Joseph, 1998. "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post Washington Consensus", WIDER Annual Lectures # 2, Helsinki, www.wider.unu.edu/publications/publications.htm.

9. LA FALACIA DEL LIBRE COMERCIO

Derrumbando mitos

La idea de que el libre comercio beneficia siempre y a todos, es simplemente una falacia o una ingenuidad extrema más cercana a la religión que a la ciencia, y no resiste un profundo análisis teórico, empírico o histórico. Mientras que sin duda una adecuada especialización y comercio entre países con similares niveles de desarrollo puede ser de gran beneficio mutuo, una liberalización comercial a ultranza entre economías con grandes diferenciales de productividad y competitividad significa graves riesgos para los países de menor desarrollo relativo, dada la probable destrucción de su base productiva, y, con ello, la pérdida de puestos de trabajo sin capacidad de crear nuevos empleos, todo lo cual constituye una verdadera catástrofe social.

El resultado más probable de un aperturismo irracional es la "especialización" de las economías menos desarrolladas en bienes basados en recursos naturales —los únicos en los que se tiene "ventajas comparativas"—, y, en consecuencia, la reprimarización de dichas economías y su retorno a los modelos agroexportadores mencionados en el capítulo 1 y tan denostados hace más de cincuenta años por sus secuelas de bajo desarrollo de fuerzas productivas, mayor concentración del ingreso, mayor dependencia externa y mayor exposición al intercambio desigual. Para el caso de América Latina, a inicios de la primera década del siglo XXI ya existía evidencia de que el aperturismo había producido la desindustrialización de la región y mayor dificultad

para generar empleo manufacturero (CEPAL, 2002). De igual manera, la tasa de desempleo abierto urbano tendió a aumentar en un amplio grupo de países de la región (CEPAL, 2001). Como manifiesta Stiglitz (2002), "el hecho de que demasiado a menudo la liberación comercial fracasa en cumplir lo prometido, pero en su lugar simplemente genera más desempleo, es el porqué ella provoca fuerte oposición". En cuanto a los cambios cualitativos del empleo en la región, CEPAL (2002) señala que "las consecuencias de los cambios en el empleo, comunes a la gran mayoría de los países de la región, han sido la alta y creciente inseguridad e inestabilidad laboral, producto del elevado desempleo y la movilidad entre ocupaciones; la progresiva desigualdad, como resultado de la evolución de las retribuciones entre sectores, estratos de productividad y niveles de calificación; y la exclusión, atribuible a la insuficiencia de empleos de calidad, la baja cobertura de los sistemas de protección social y la creciente precarización laboral".

Mientras que algunos plantean la discusión en términos ideológicos, al justificar un aperturismo a ultranza en función de estrechísimos conceptos de libertad y una supuesta supremacía de los consumidores, probablemente lo único que lograrían en el largo plazo sería condenar tanto a consumidores como a productores nacionales a la supremacía de los productores extranjeros. Es decir, mientras que en teoría con esta clase de esquemas los consumidores se benefician en el corto plazo, en el futuro tanto consumidores y productores nacionales se perjudican, ya que, sencillamente, sin producción nacional tampoco puede haber consumo. Pocas personas niegan estos peligros, pero lamentablemente muchos, en un razonamiento económico sui géneris, manifiestan que hay que ver las "oportunidades", no los problemas. Sin embargo, en toma de decisiones con riesgo, todo es cuestión de probabilidades, y aferrarnos a la existencia de "opor-

tunidades", independientemente de sus escasas probabilidades, es simplemente un absurdo económico.

La globalización neoliberal

Reconociendo las pocas oportunidades que existen en América Latina para una exitosa apertura total de mercados, algunos se resignan ante el hecho de que no existen opciones, pues la globalización, y, dentro de ella, la apertura económica y la integración de los mercados, es supuestamente irreversible. Sin embargo, incluso esta premisa es cuestionable, ya que hay muy pocas cosas irreversibles en economía. De hecho, la plataforma política de Pat Buchanan, dos veces candidato presidencial de los Estados Unidos con el lema *America First*, fue sencillamente cerrar a ese país a toda integración internacional, bajo el históricamente correcto principio —como lo demostraremos más adelante— de que "no hay nada más anti-americano que el libre comercio". La base política de Buchanan estaba compuesta por muchos trabajadores *blue collar*, es decir, no calificados, las principales víctimas en ese país —así como en el resto del mundo— del aperturismo y la globalización. En el humilde criterio de este autor, la globalización neoliberal durará lo que duren los beneficios para los Estados Unidos.

Pero incluso asumiendo la premisa de irreversibilidad de la globalización como correcta, aquello lo único que demostraría sería la necesidad de que los países subdesarrollados, y particularmente los países latinoamericanos, se integren inteligentemente a dicha globalización, sin aceptar pasivamente convertir naciones en mercados y ciudadanos en consumidores, sino buscando también una integración institucional, política y social con adecuados criterios de equidad y creíbles compensaciones para las

economías con menor desarrollo relativo, al estilo, por ejemplo, de lo que se hizo con la Unión Europea.

Lamentablemente, sin adecuadas instituciones de gobernabilidad mundial para la globalización, probablemente esta tan solo significará para los países pobres más dependencia. Sin dichas instituciones la globalización se parece mucho al capitalismo salvaje de los siglos XVII y XVIII, donde perdía la clase trabajadora por falta de garantías laborales mínimas, situación que finalizó después de muchos años de lucha y básicamente con la aparición de los estados nacionales y la correspondiente acción colectiva para controlar estos excesos. En la globalización del siglo XXI, que solo busca crear un mercado mundial y no una sociedad global, ahora son los países del Tercer Mundo los que pueden perder por falta de dicha acción colectiva a nivel global, compitiendo entre sí, por ejemplo, en la precarización sin límites de las condiciones laborales.

Es indiscutible e irrefutable aquel fenómeno económico llamado mercado, pero queremos sociedades nacionales y globales *con* mercado, esto es, gobernando el mercado para alcanzar los objetivos socialmente deseables, y no necesariamente sociedades *de* mercado, esto es, sometiendo sociedades, vidas y personas a aquella entelequia llamada mercado.

Las débiles bases teóricas del libre comercio

Los beneficios del libre comercio se fundamentan principalmente en la conocida teoría de las *ventajas comparativas*. Esta poderosa idea desarrollada por David Ricardo tiene en su simplicidad su mayor fortaleza, pero también su mayor debilidad. Sus limitaciones teóricas son bien conocidas, y entre las principales están su enfoque estático, el obviar las imperfecciones del mercado, y la ausencia de cuestiones de poder.

En cuanto a la naturaleza estática de la teoría, si en nombre de las "ventajas comparativas" un país se especializa en producción de bienes agrícolas primarios basados en sus recursos naturales y renuncia a producir bienes manufacturados, muy probablemente jamás tendrá ventajas comparativas en estos últimos. Sin embargo, ¿quién garantiza que, de haber persistido en su intento de ser competitivo produciendo bienes manufacturados, lo hubiese logrado exitosamente, en lo que se conoce como "ventajas comparativas dinámicas"? Tal es el caso de Corea, que en los años sesenta empezó a construir barcos, pese a no tener ventajas comparativas en esta industria, y hoy es uno de los más grandes y eficientes productores del mundo.

En cuanto a las imperfecciones del mercado, la competitividad en la producción de bienes, sobre todo industriales, depende crucialmente de factores estructurales, entre ellos el tamaño del mercado nacional y el tamaño del propio sector industrial. Si los costos promedio de la empresa disminuyen con el nivel de producción, lo que se conoce como *economías de escala*, la competitividad será mayor mientras mayor sea el tamaño del mercado que atienda la firma. Sin embargo, incluso si no existiesen economías de escala, el propio tamaño del sector industrial, por medio de complementariedades verticales y horizontales, reduce costos promedios generales, en lo que se conoce como *externalidades positivas*. Esto es un factor crucial para que un país desarrollado y de gran tamaño tenga ventajas comparativas sobre un país subdesarrollado. Obviamente, de darse la especialización en función de dichas ventajas, nunca se logrará revertir esta situación. Cabe indicar que estas ideas no son en absoluto nuevas, y datan en forma explícita por lo menos desde el siglo XIX bajo el concepto de *industria infantil*, principio que prácticamente *todos* los países hoy llamados desarrollados han aplicado persistentemente, como se demostrará más adelante.

Una verdadera política de desarrollo, en lugar del simplismo del libre comercio en función de ventajas comparativas, necesariamente implica una política productiva que promueva las industrias viables y que las proteja hasta lograr las economías a escala y las externalidades positivas que les permitan competir en el mercado internacional. Exagerando, con el ánimo de ilustrar, si Japón —la segunda economía mundial— hubiese seguido el principio de las ventajas comparativas como estrategia de desarrollo y no hubiese implementado claras políticas industriales, probablemente sus principales exportaciones aún serían, al igual que en el siglo XIX… ¡seda cruda y té!

Por último, si en nombre de las ventajas comparativas un país como Ecuador se especializa en la producción de entradas y postres tales como camarones y banano, mientras se vuelve totalmente dependiente de bienes industrializados, se produce una relación asimétrica entre muchos países ofreciendo bienes absolutamente prescindibles y con una inmensa cantidad de sustitutos, frente a pocos países ofreciendo bienes fundamentales para mantener la producción y el empleo. Esta situación produce lo que Prebisch y Singer llamaron el *intercambio desigual*, ya mencionado en el capítulo 1, expresado en la tendencia a largo plazo al deterioro de los llamados *términos de intercambio*, esto es, la disminución de los precios de los bienes de los países en vías de desarrollo con relación a los precios de los bienes industriales. Hoy, para algunos, citar a Prebisch es prácticamente un anacronismo. Sin embargo, después de haber sido tan menoscabado, la liberación comercial de las últimas décadas, en lugar de desmentirlo, le está dando la razón. Como menciona Stiglitz, después de la creación de la Organización Mundial del Comercio y la consecuente liberalización comercial, los términos de intercambio se han deteriorado aún más para los países más pobres (Stiglitz, 2002). Las materias primas —excluyendo el petróleo— en términos de bienes manufacturados cuestan hoy la

tercera parte que antes de 1920, deterioro que se ha agravado en los últimos veinte años (CEPAL, 2002). Por ejemplo, si en 1980 cuatro kilos de café compraban una navaja suiza, en 2001 se necesitaban casi 10 kilos y medio para comprar la misma navaja. No obstante persistir los problemas que hicieron desconfiar a América Latina del comercio internacional y que llevaron a implementar la llamada *industrialización sustitutiva de importaciones*, pareciera ser que ahora Latinoamérica tiene una confianza en los mercados internacionales rayana en la fe. Lamentablemente, la existencia de un mercado internacional funcionando en un vacío de fuerzas y dando los correctos precios a todas las mercancías sigue siendo una fantasía.

En definitiva, como señala Paul Krugman, está claro que el clásico e idealizado modelo teórico para justificar el libre comercio ya no es válido. En la práctica, el simplismo de las ventajas comparativas como estrategia de desarrollo para los países más pobres, significa la negación de la mayoría de aquello que conocemos como desarrollo económico.

Consecuencias del aperturismo de las últimas décadas

La redención de la Teoría de las Ventajas Comparativas, la cual había estado bastante olvidada desde la posguerra, fue supuestamente empírica, esto es, la superioridad en cuanto a desempeño económico de países con orientación "hacia fuera".

En realidad, como frecuentemente ocurre en ciencias sociales, la "evidencia" presentada puede ser mejor calificada de propaganda que de ciencia. Ya en 1981, Balassa señalaba que "la evidencia es bastante conclusiva: países aplicando una estrategia de desarrollo hacia afuera tuvieron un mejor desempeño en términos de exportaciones, crecimiento económico, y empleo" (Balas-

sa, 1981, citado por Wade, 1991). Sin embargo, pronto se señaló la ambigüedad en la causalidad (Jung y Marshall, 1985). En otras palabras, no están claras cosas tan simples como que si se exporta más porque se tiene mayor aperturismo, o si se tiene mayor aperturismo porque se exporta más. No obstante, en economía no es raro llegar a decir que llueve porque se venden paraguas, si aquello es lo que coincide con la ideología del "investigador".

Con los mismos argumentos de Balassa, el Reporte de Desarrollo Mundial 1987 del Banco Mundial apoyó agresivamente un desarrollo "hacia afuera". Sin embargo, pronto se demostró que la "evidencia" para esta fuerte conclusión estaba distorsionada por el peso de un solo país, Corea, y que este país difícilmente calzaba en la definición del propio Banco Mundial de "país fuertemente orientado hacia afuera" (Wade, 1991).

Para el caso latinoamericano, el Reporte Anual 1997 del Banco Interamericano de Desarrollo "estimó" que el impacto de las reformas estructurales en América Latina, entre ellas el aperturismo comercial, contribuían en forma permanente en un 1,9% al crecimiento del PIB per cápita de la región. Dichas conclusiones se basaron en Lora (1997). Posteriormente el propio BID y Lora, tuvieron que reconocer que el positivo efecto de las reformas sobre crecimiento, de existir, era a lo sumo un "efecto temporal" (Lora y Panniza, 2002), eufemismo que sencillamente significaba que sus "descubrimientos" anteriores fueron un engaño. De hecho, utilizando modernas técnicas estadísticas y corrigiendo muchos de los errores técnicos del "informe" del BID de 1997, no se encuentra ninguna relación robusta entre reformas estructurales —incluyendo aperturismo comercial— y crecimiento (Correa, 2002a).

En un amplio estudio con cobertura mundial por parte de autores del *mainstream* económico, se "concluyó" que el aperturismo comercial produce más crecimiento y reducción de la pobreza en los países pobres (Dollar y Kray, 2001). El Banco Mundial también

"determinó" que la globalización estaba reduciendo la pobreza entre los diferentes países, y al interior de los países, por el positivo efecto del aperturismo sobre el crecimiento (Banco Mundial, 2001). Todos estos estudios han sido duramente criticados en sus metodologías y conclusiones, negándose la supuesta relación entre aperturismo y crecimiento (Rodrick, 2000 y 2001).

Para el caso de América Latina, el Reporte Anual 1997 del BID también afirmaba textualmente que "la reforma comercial conduce a una redistribución del ingreso favorable a los grupos de menores ingresos, ya que baja los precios de los bienes de consumo popular y reduce los beneficios que los productores nacionales obtienen del proteccionismo". Sin embargo, estudios de CEPAL demuestran que la desigualdad entre países y al interior de los países *aumentó*. Mientras que en 1973 la relación porcentual entre el PIB por habitante de América Latina y los países más desarrollados era de 28%, en 1998, después de un acelerado proceso de aperturismo se redujo al 22,2%. Después del mencionado aperturismo de los 90, en el 83% de la población de América Latina la desigualdad se había incrementado (CEPAL, 2002).

Branko Milanovic (2002), investigador del Banco Mundial en asuntos de pobreza, concluyó que el aperturismo comercial incrementa la desigualdad en países pobres, pese a que el propio Banco Mundial por décadas sostuvo lo contrario. El estudio se basó en encuestas nacionales de ingresos de hogares en 88 países en desarrollo, y demuestra que el aperturismo incrementa la desigualdad en países con un ingreso per cápita menor a 5.000 dólares ajustados para paridad de compra, es decir, prácticamente la totalidad de los países latinoamericanos. El estudio sostiene que solo los ricos se benefician del aperturismo en los países pobres, perjudicando de esta forma a los más pobres entre los pobres. La verdad es que los testimonios de los pobres y desempleados de Latinoamérica, así como la historia de sus pequeñas y media-

nas empresas, le hubieran ahorrado bastante trabajo al bueno de Branko.

En realidad, los supuestos impactos positivos del aperturismo comercial sobre crecimiento, pobreza y distribución son nuevamente tan solo una cuestión de fe.

El libre comercio en la historia

En su extraordinario libro *Kicking Away the Ladder*, Ha-Joon Chang (2002), investigador coreano de la Universidad de Cambridge, demuestra cómo prácticamente todos los países desarrollados hicieron exactamente lo inverso de lo que hoy predican para alcanzar su desarrollo. Con respecto al libre comercio, establece que, muy por el contrario de lo que ahora se manifiesta, "la promoción de la industria infantil ha sido la clave del desarrollo de la mayoría de naciones, y las excepciones han sido solamente pequeños países en o muy cerca de la frontera tecnológica mundial, tales como los Países Bajos y Suiza".

Este autor demuestra que el proteccionismo industrial empieza con la propia Inglaterra, donde Robert Walpole, Primer Ministro de Gran Bretaña, al presentar la legislación para promover la manufactura nacional, ya en 1721 señalaba que "es evidente que nada contribuye tanto a promover el bienestar como la exportación de bienes manufacturados y la importación de materias primas". De igual manera, Chang demuestra que estas políticas y los principios que las sustentaban, fueron absolutamente similares a las políticas y principios utilizados por países como Japón, Corea y Taiwán durante el período de posguerra.

Chang sostiene que las políticas proteccionistas de Inglaterra siguieron hasta muy avanzada la Revolución Industrial. Solamente en el momento en que su supremacía tecnológica fue evidente,

vino el gran cambio hacia el "libre comercio", cuando en 1846 la Corn Law fue rechazada y las tarifas en muchos bienes manufactureros abolidas. Por eso, muchos historiadores llaman a este período un acto de "libre comercio imperialista". Friedich List, economista alemán fallecido en 1846, observó que, entonces como hoy, los políticos y economistas británicos predicaban las virtudes del libre comercio con fines nacionalistas, aún cuando la prédica se realizaba en nombre de supuestas "doctrinas cosmopolitas" (List, 1885). De acuerdo con Chang (2002), "la era de libre comercio terminó cuando Gran Bretaña finalmente reconoció que había perdido su preeminencia manufacturera y reintrodujo aranceles a gran escala en 1932".

Mientras tanto, los Estados Unidos resistieron los cantos de sirena orquestados por Inglaterra, y claramente entendieron que necesitaban un "sistema americano" en oposición al "sistema británico" de libre comercio. Explícitamente se manifestó que el libre comercio era parte del sistema imperialista británico y que designaba a Estados Unidos el papel de exportador de productos primarios. Incluso Chang demuestra, en una interesante revisión histórica, que fue Alexander Hamilton —y no Friedich List, como normalmente se piensa—, quien en 1791, en su calidad de Secretario del Tesoro de Estados Unidos, presentó por primera vez en forma sistemática el argumento de la "industria infantil" para justificar el proteccionismo industrial de ese país. Chang explica que Estados Unidos "permaneció como el más ardiente practicante de la industria infantil hasta la Primera Guerra Mundial, y aún hasta la Segunda Guerra Mundial, con la notable excepción de Rusia a principios del siglo 20" (Chang, 2002). De hecho, según cálculos de Bairoch, el promedio de aranceles en bienes manufacturados en EE.UU. fue de 35 a 45% en 1820, entre 40 y 50% en 1875, 44% en 1913, 37% en 1925, 48% en 1931 y 14% en 1950. Así, Bairoch llama

a los Estados Unidos "la madre y bastión del proteccionismo moderno" (1993).

Solo cuando la supremacía industrial estadounidense fue absolutamente clara después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos, al igual que la Inglaterra del siglo XIX, comenzó a promover el libre comercio, pese a haber adquirido esta supremacía a través de un intenso y nacionalista proteccionismo industrial (Chang, 2002).

Utilizando una amplia documentación y datos, Chang expone similares historias para Alemania, Francia, Suecia y Bélgica y concluye que, en su muestra de países, los únicos que no utilizaron activamente proteccionismo para alcanzar su desarrollo fueron los Países Bajos y Suiza, por ser pequeñas naciones donde los beneficios de políticas industriales pueden ser más reducidos, pero *sobre todo*, porque se mantuvieron en diferentes períodos en la frontera tecnológica.

Para el caso de los "milagros de desarrollo", es decir, Japón y los países recientemente industrializados del Este Asiático, Chang concluye que —con la excepción de Hong Kong— todos utilizaron proteccionismo industrial, y resalta la similitud entre las políticas utilizadas por ellos y las aplicadas por los países europeos y los Estados Unidos para alcanzar el desarrollo. En conclusión, en la historia del desarrollo pocas cosas hay más extrañas y antihistóricas que el simplismo del libre comercio.

La doble moral de los países desarrollados

El entusiasmo de los países avanzados por el *laissez faire* es perfectamente comprensible. Como lo demuestra Chang en su estudio, una fundamental regularidad histórica es que los países que han llegado a la frontera tecnológica, y, en consecuencia,

son imbatibles en cuanto a competitividad, ganan con el libre comercio y por ello tienden a impulsarlo, todo esto, obviamente, en nombre de "doctrinas cosmopolitas" no obstante haber utilizado un fuerte proteccionismo para llegar a dicha situación estelar. Por ello, Joseph Stiglitz (2002), norteamericano y premio Nobel de Economía en 2001, nos dice "hagan lo que hicimos, no lo que predicamos", puesto que, como ya lo manifestó List, hace más de un siglo, "cualquier nación que por medio de aranceles y restricciones sobre la navegación ha elevado su poder industrial y de navegación a tal nivel de desarrollo que no otra nación puede competir con ella, no puede hacer nada más sabio que retirar la escalera de su grandeza, predicar a las otras naciones los beneficios del libre comercio, declarar en tono arrepentido que hasta ese momento ha vagado en los senderos del error, y decir que ahora por la primera vez ha logrado descubrir la verdad" (List, 1885). Como ejemplos modernos de esta situación, refiriéndose al ALCA, James Petras (2002) manifiesta que "la conclusión es clara: el apoyo de los Estados Unidos al ALCA se debe a los beneficios exorbitantes que obtienen con las políticas de libre mercado y a la creencia de que el acuerdo consolidará el marco necesario para la continuidad de las ganancias".

Si es comprensible el entusiasmo de los países desarrollados, y particularmente de Estados Unidos, por el libre comercio, ¿cómo entender el entusiasmo del *establishment* latinoamericano por este? Podemos elaborar al menos tres hipótesis al respecto, sin que sean mutuamente excluyentes. Los fundamentalistas, para los cuales el libre mercado es prácticamente el fin en sí mismo y no el medio para alcanzar el desarrollo; el voluntarismo incompetente de nuestras élites y tecnocracias nacionales, incapaces de una posición crítica ante el bombardeo ideológico de las políticas del Consenso de Washington; y, finalmente, como siempre, la existencia de ganadores a costa de muchos perdedores del libre comercio.

Todas estas hipótesis tienen en común la incapacidad o falta de voluntad para construir verdaderos proyectos nacionales en función del desarrollo de nuestros países, tal como lo hizo el propio Estados Unidos ante la arremetida librecambista de Inglaterra. De hecho, Ulysses Grant, Presidente norteamericano entre 1868 y 1876, que además resultó profeta, respondiendo a las pretensiones librecambistas de Inglaterra, manifestó que "dentro de 200 años, cuando América haya obtenido del proteccionismo todo lo que pueda ofrecer, también adoptará el libre comercio" (citado en Frank, 1967).

Con la irreflexiva adopción del libre comercio, se desnudaba tal vez la más grave crisis de América Latina: la crisis de líderes y verdaderos estadistas. Ojalá, en los tiempos de "libre comercio", eso sí se hubiera podido importar. Lo que debemos tener claro los latinoamericanos es que debemos hacer lo que los países desarrollados hicieron cuando se encontraban en *nuestro* nivel de desarrollo, y no lo que hacen ahora, cuando son los campeones mundiales en tecnología y competitividad. ¿Entenderán aquello algún día las élites latinoamericanas, con su insoportable esnobismo?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acosta, Alberto, 2002. "ALCA: ni prójimo de la Unión Europea", en Diario Hoy, editorial, Quito, octubre de 2002.

Bairoch, Paul, 1993. "Economics and World History: Myths and Paradoxes", Brighton, Wheatsheaf.

Banco Interamericano de Desarrollo, 1997. "Latin America after a Decade of Reforms. Economic and Social Progress in Latin America, Report 1997", Washington D.C.

Banco Mundial, 1987. "Informe de desarrollo mundial 1987", Washington D.C.: Oxford University Press.

_________, 2001. "Globalization, Growth and Poverty: Building an Inclusive World", Washington D.C.

Bruton, Henry, 1998. "A Reconsideration of Import Substitution", en Journal of Economic Literature, vol. XXXVI (junio de 1998), pp. 603-936.

CEPAL, 2001. "Panorama social de América Latina, 2000-2001", Santiago de Chile.

_________, 2002. "Globalización y desarrollo", Santiago de Chile.

Chang, Ha-Joon, 2002. "Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective", Londres: Anthem Press.

Correa, Rafael, 2002a. "Reformas estructurales y crecimiento económico en América Latina: un análisis de sensibilidad", en Revista de la CEPAL, n.º 76, pp. 89-107.

_________, 2002b. "The Washington Consensus in Latin America: A Quantitative Evaluation", documento de trabajo, Universidad San Francisco de Quito, Quito, abril de 2002.

Dollar, D. y Kraay, A., 2001. "Trade, Growth and Poverty. Documento de Trabajo del Banco Mundial n.º 2.651", Washington D.C.

Frank, A. G., 1967. "Capitalism and Underdevelopment in Latin America", Nueva York: Monthly Review Press, p. 164.

Green, Duncan, 1995. "Silent Revolution. The Rise of Market Economics in Latin America", Londres: Cassell.

Jung, Woo S., y Peyton J. Marshall, 1985. "Exports, Growth and Causality in Developing Countries", en Journal of Development Economics, 18, 1-12.

List, Friedich, 1885. "The National System of Political Economy". Traducida de la edición original en alemán de 1841 por Sampson Lloyd. Longmans, Green y Compañía, Londres. Versión electrónica en www.ecn.bris.ac.uk/het/list/national.htm

Lora, Eduardo, 1997. "Una década de reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo", documento de trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo n.° 348, Washington D.C.

Lora, Eduardo, y Hugo Panizza, 2002. "Structural Reforms in Latin America under Scrutiny", ponencia presentada para el seminario Reforming Reforms, Fortaleza.

Milanovic, Branko, 2002. "¿Can we Discern the Effect of Globalization on Income Distribution? Evidence from Household Budget Surveys", documento de trabajo del Banco Mundial n.° 2.876, agosto de 2002, Washington D.C.

Petras, James, 2002. "El ALCA visto desde los Estados Unidos", www.rebelion.org, traducido por Manuel Talens, octubre de 2002.

Rodrick, D., 2000. "Comments on 'Trade, Growth, and Poverty' by D. Dollar and A. Kraay", www.ksghome.harvard.edu/~.drodrick.academic.ksg/Rodrick%20on%20 Dollar-Kraay.pdf

________, 2001. "Globalization, Growth, and Poverty: Is the World Bank Beginning to Get it?", www.ksghome.harvard.edu/~.drodrick.academic.ksg/WB%20oped.pdf

Rodríguez, F., y D. Rodrick, 2001. "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence", en NBER Macroeconomics Annual 2000, B.S. Bernanke y K. Rogoff, editores, Cambridge: MIT Press.

Stiglitz, Joseph 2002. "Globalization and its Discontents", Nueva York: W.W. Norton & Company, Inc.

Wade, Robert, 1991. "Governing the Market", Nueva Jersey: Princeton University Press.

La ideología neoliberal

En su parte ideológica, el proyecto neoliberal se fundamenta en que el individuo busca su propio interés y satisfacción personal, y que tal comportamiento, en un sistema institucionalizado llamado "mercado libre", da como resultado el mayor bienestar social. La realización del ser humano no pasa entonces por la relación con otro individuo, razón por la cual dicha realización se puede conseguir "solitariamente". La supuesta "mano invisible" del mercado haría el resto. Como por arte de magia, entonces, un execrable defecto humano, el egoísmo, fue elevado de la noche a la mañana a máxima virtud individual y social. El evangelio del neoliberalismo sencillamente nos decía: "buscad el fin de lucro y el resto se os dará por añadidura".

Ante esta barbaridad, tan entusiastamente sostenida en los últimos tiempos, permítanme citar a la mayor mente del siglo XX, Albert Einstein: "el individuo puede pensar, sentirse, esforzarse, trabajar por sí mismo; pero él depende tanto de la sociedad —en su existencia física, mental, emocional— que es imposible concebirlo, o entenderlo, fuera del marco de la sociedad". Además, Einstein muy premonitoriamente sostenía que "la esencia de la crisis de nuestro tiempo se refiere a la relación del individuo con la sociedad... Su posición en la sociedad es tal que sus pulsiones egoístas se están acentuando constantemente, mientras que sus pulsiones sociales, que son por naturaleza más débiles, se deterioran progresivamente" (1949).

Precisamente esto es lo que busca el neoliberalismo: exacerbar las pulsiones egoístas y tratar de eliminar las pulsiones sociales, fundamentales para el buen vivir de todos, y precisamente esta es la idea clave para entender cuál es la guía de una construcción nueva para América Latina.

El neoliberalismo y la exacerbación de los vicios metodológicos y éticos de la economía

Gunnar Myrdal, después de recibir el Premio Nobel de Economía en 1974, manifestó que el Nobel era inapropiado para un área tan poco científica como la Economía. Myrdal no solo atacó la supuesta rigurosidad científica de la Economía, sino también su solvencia ética (citado en Cohen, 2007). Sin negar la abstracción y selección necesarias en todo proceso teorizante, criticaba la deliberada y recurrente inclusión de factores irrelevantes —ignorancia oportunista— y la omisión de factores relevantes —aislamiento ilegítimo— en el proceso de construcción de los modelos económicos. Myrdal llamó objetividad espuria al supuesto análisis científico de la Economía, el cual en realidad esconde particulares visiones del mundo, valoraciones políticas e intereses. Por ello, no es de extrañar que haya atacado duramente a la tecnocracia economicista, acusándola de aislar las relaciones económicas de su contexto social, ignorando variables sociales y políticas, y, por lo tanto, sirviendo a los intereses vigentes. En un sistema social interdependiente no hay problemas económicos, problemas sicológicos, problemas antropológicos o problemas sociales, hay simplemente problemas, acostumbraba decir (citado en Streeten, 1998).

Hoy, seguimos observando los vicios metodológicos de la Economía. Nada más oportunista, por ejemplo, que censurar a las burocracias y a los Gobiernos nacionales, los cuales, de acuerdo con la

"nueva" economía política influenciada por el enfoque neoliberal, poseen su propia agenda y en consecuencia no tienen los incentivos adecuados para servir a la sociedad a la cual se deben. Bruton sostenía que "el gobierno necesita ser visto como teniendo su propia agenda, buscando su propio bienestar, e incapaz y sin voluntad para tomar desinteresadas e informadas decisiones en cuestiones económicas" (Bruton, 1998, traducción del autor).

Sin embargo, se legitima la acción de burocracias e instituciones supranacionales, como el FMI y el Banco Mundial, con aún menos incentivos para beneficiar a los respectivos países.

Por otra parte, aquello que llega a nuestros países por parte de estas instituciones como "la" teoría económica, es, a lo sumo, la opinión dominante, la cual responde a visiones, intereses, percepciones y experiencias de grupos y países hegemónicos, opinión muy lejana de la pretendida objetividad científica de la Economía. Un ejemplo claro son las reformas estructurales implementadas en América Latina en las últimas décadas, las cuales trataron simplemente de reproducir las instituciones y políticas *actuales* de ciertos países desarrollados, sin considerar las instituciones y políticas con las cuales *llegaron* al desarrollo.

Pese a la abrumadora evidencia de que las reformas estructurales estancaron a la región en cuanto a producción y empleo y exacerbaron los problemas de distribución, acentuando la condición de América Latina como la región más inequitativa del mundo, se insiste en dichas recetas, justificando su fracaso en las malas realidades, no en las malas teorías, en un caso impresionante de *aislamiento ilegítimo*.

El "positivismo" del mercado

La arrogancia de la burocracia internacional y de muchos académicos pretendió presentar a la Economía como una ciencia po-

sitiva, con una teoría supuestamente general, que es igualmente válida para Argentina o Indonesia. Dicha supuesta teoría general fue, sin duda, la Teoría del Mercado, con ciertas críticas inmanentes aunque no trascendentes, esto es, críticas desde dentro del paradigma, y no al paradigma en sí mismo.

La famosa "mano invisible" de Adam Smith, es decir, el supuesto de que bajo ciertas condiciones el equilibrio del mercado es socialmente óptimo, es el centro del pensamiento económico dominante. Como James Tobin, premio Nobel de 1982, manifestaba "la proposición de que la alquimia de la competencia de mercado transmuta la escoria del egoísmo personal en el oro del bienestar social es todavía un mensaje poderoso en los salones de clase y en el debate político" (Tobin, 1993).

Sin embargo, nuevamente aquí se manifiestan vicios como "aislamiento ilegítimo". Sólo en un mundo idealizado de información perfecta, ausencia de poder y bienes privados, esto es, con rivalidad en el consumo y capacidad de exclusión, el mercado logra la maximización del bienestar social, es decir, la famosa "mano invisible" de Adam Smith. Obviando estos supuestos extremos e indispensables, los economistas nos hemos quedado tan solo con el asumido —y tal vez deseado— resultado final. Mientras que la razón de ser de ciencias exactas como la Física es reconocer que el mundo real no es un vacío libre de fuerzas, los economistas nos hemos empeñado en convencer y convencernos de que el mundo funciona en un vacío social y económico. Parafraseando a John Kenneth Galbraith, la doctrina económica ha nublado la capacidad de entendimiento de los economistas (1972).

Sin embargo, la ideología del libre mercado, con su pseudopositivismo, tiene en sí mismas varias externalidades sociales que van contra la razón de ser de la Ciencia Económica. Como sostenía Tobin, "provee racionalidad al egoísmo individualista, garan-

tizando a aquellos que lo ejercen, por encima de todo, acumular riqueza material y que se sientan nobles patriotas al promover la riqueza de las naciones, al estilo de Adam Smith" (Tobin, 1993). La consecuencia de esta legitimización del egoísmo individualista es tal vez el más grave legado del neoliberalismo en América Latina, donde hablar de responsabilidad y conciencia social se volvió prácticamente un anacronismo, pues el evangelio del mercado garantizaba que al perseguir nuestro lucro personal estaríamos cumpliendo con nuestra función social. Todo esto ha llevado a la pérdida de valores individuales y de cohesión social sin los cuales, independientemente del sistema económico vigente, ningún país del mundo se ha desarrollado, lo que constituye tal vez la más nefasta herencia de la larga y triste noche neoliberal.

La búsqueda del bienestar social implica encontrar la manera más eficiente de satisfacer las necesidades individuales y sociales, y requiere el juzgamiento y calificación de dichas necesidades. Sin embargo, el seudopositivismo del pensamiento económico dominante impide cuestionar el origen o legitimidad de las necesidades. Es decir, bajo la premisa de la "supremacía del consumidor", todo lo que este busca es lo que necesita, sin cuestionar cómo se generaron dichas necesidades, o si se trata de carencias reales o simples deseos. Mucho tendrían que decir otras ciencias sociales como la Sociología, la Psicología Social y la Antropología sobre el origen de ciertas necesidades, y, proponiendo mecanismos para controlar la creación de necesidades absurdas, tal vez cumplirían con más eficiencia el objetivo de la economía: bienestar humano.

Para justificar el individualismo y la ausencia de juicios de valor, la Teoría de Mercado sostiene que si dos agentes racionales con información adecuada realizan un intercambio voluntario, ambos quedan mejor que antes —el famoso *better off* anglosajón—, y, en consecuencia, nadie tiene que interferir en dichos intercambios.

Para graficar lo insostenible de este argumento presentemos un sencillo ejemplo. Supongamos que una bella joven se pierde en el desierto y está a punto de desfallecer de sed. De pronto se encuentra con un caballero que le propone proveerle de agua, siempre y cuando se acueste con él. Para la joven, dejarse abusar es menos malo que morir, para el caballero acostarse con ella es mucho más valioso que el agua. De acuerdo con el fundamentalismo neoliberal, los dos "agentes racionales" realizan la "transacción" y ambos quedan *better off*, y como fue un intercambio voluntario con adecuada información, no cabrían juicios de valor ni necesidad de acción colectiva alguna. Sin embargo, para cualquier persona con algo de ética, esta situación sería sencillamente intolerable, y quien abusó de su posición de fuerza debería ser sancionado por la sociedad, lo que ocurre precisa y sencillamente en cualquier colectividad civilizada. El problema, entonces, no es la necesidad de realizar juicios de valor y de acción colectiva, sino el absurdo de pretender positivismo científico en una simple ideología.

Las limitaciones de los precios

La Teoría de Mercado se limita tan solo a estudiar la producción, intercambio y consumo de mercancías, es decir, de los bienes susceptibles de tener un precio monetario. Esto ha limitado considerablemente el ámbito de análisis económico. Más aún, como se manifestó anteriormente, la búsqueda de la producción más eficiente de mercancías ha destruido bienes sociales sin un precio explícito, pero incuestionablemente mucho más valiosos e indispensables para el desarrollo. Con toda razón Facundo Cabral, en su canción *Pobrecito mi patrón*, dice que "lo importante no es el *precio*, sino el *valor* de las cosas".

Sin embargo, incluso limitándonos al estudio de mercancías, en otro caso de "aislamiento ilegítimo" sencillamente se obvia que los precios monetarios expresan la supuesta intensidad de preferencias por un bien, pero también la capacidad de pago de los agentes. Para graficar lo anterior asumamos que un amante del arte adora una pintura que cuesta 1.000 dólares, pero su ingreso mensual es solamente de 500 dólares, y, por ello, se abstiene de comprar el cuadro, mientras que un ignorante que no sabe si el cuadro está al revés o al derecho, pero gana 10.000 dólares mensuales, lo compra enseguida. ¿Es que quien estuvo dispuesto a pagar por el cuadro tenía más preferencias por este? De ninguna manera. Sólo tenía mayor capacidad de compra. De manera similar, puede ser que haya gente que tenga necesidad de leche para sus niños, pero no tenga capacidad de compra, mientras que otros estén dispuestos a pagar mucho dinero por las joyas más innecesarias.

En sociedades con una pésima distribución del ingreso como las latinoamericanas, las mercancías más ridículas pueden tener altos precios monetarios, no por su gran utilidad sino sencillamente porque para los consumidores con suficiente ingreso, dichos altos precios constituyen solamente un pequeño sacrificio. Al destinarse supuestamente los recursos a sus usos más valiosos guiados por estos precios monetarios, se producen las aberraciones que se observan en nuestros países, donde los escasos recursos frecuentemente se utilizan para generar bienes suntuarios mientras que existen necesidades apremiantes insatisfechas. En pocas palabras, incluso dentro de la lógica dominante, mercado con mala distribución del ingreso es simplemente un desastre.

Finalmente, en cuanto a la cuestión del valor y de los precios, resulta asombroso ver que problemas tan fundamentales como la pobreza mundial pudieran únicamente un asunto de la lógica económica vigente. Por ejemplo, los países que comparten la

cuenca amazónica constituyen el pulmón del mundo y generan un bien indispensable para la supervivencia de todos. Sin embargo, como dicho bien fundamental no es susceptible de tener un precio monetario, estos países continúan siendo pobres. Probablemente si los países desarrollados tuviesen que compensar a los países de la cuenca amazónica por el invalorable bien que producen, cambiando la lógica económica vigente por una lógica de justicia, tendrían que destinar una cantidad que con largueza erradicaría la pobreza de dichos países.

Lamentablemente, todas estas nociones de compensación, justicia, solidaridad, etcétera, por ser "normativas", no deberían ser tratadas por la Economía, por riesgo de que la tilden de no científica...

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bruton, Henry, 1998. "A Reconsideration of Import Substitution", Journal of Economic Literature, vol. XXXVI (junio 1998), pp. 603-936.

Cohen, Patricia, 2007. "The Prize That Even Some Laureates Question", New York Times, 20 de octubre de 2007.

Einstein, Albert, 1949. "¿Por qué socialismo?", en Monthly Review, Nueva York, mayo 1949.

Galbraith, John, 1972. "El poder y el economista útil" – Alocución presidencial ante la octogésima quinta reunión de la Asociación Económica Norteamericana, México: Fondo de Cultura Económica.

Streeten, Paul, 1998. "The cheerful pessimist: Gunnar Myrdal the dissenter (1898-1987)", World Development, Vol. 26, Issue 3.

Tobin, James, 1993. "Uno o dos brindis a la salud de la Mano Invisible", en Nueva Economía, revista de Economía y Política, Cambio XXI Fundación Mexicana, año 1, noviembre 1992-enero 1993, p. 35.

11. LA NEFASTA BUROCRACIA INTERNACIONAL Y SUS CORIFEOS

El rol político del FMI y del Banco Mundial

La principal conclusión de la Comisión Metzler del Congreso estadounidense, creada para sugerir reformas al FMI y al Banco Mundial, fue que estas instituciones fueron utilizadas por el Gobierno de Estados Unidos con fines de política externa. Allan Metzler, presidente de la Comisión y profesor de la Universidad Carnegie Mellon, testificó ante el Senado que "esta administración [Clinton], más que anteriores administraciones, ha usado las instituciones financieras internacionales como rápida fuente de recursos para sostener su política externa" (Metzler, 2000).

Otro de los miembros de la Comisión, el profesor Charles Calomiris, de la Universidad de Columbia, en declaraciones a la prensa citó como ejemplo los préstamos que el FMI otorgó a la República del Ecuador. Calomiris, textualmente manifiesta que estos préstamos son mejor entendidos como "una presión política al Gobierno ecuatoriano, en un momento en que los Estados Unidos desea asegurar el uso de bases militares en este país para controlar el tráfico de drogas" (2000).

La cándida conclusión de la Comisión Metzler solo se explicaba porque la mayoría de sus miembros son académicos, ya que en los medios políticos en Washington, desde hacía mucho tiempo se tenía claro que las instituciones financieras internacionales eran poco más que una división del Departamento de Estado. A la Comisión le hubiese bastado leer las declaraciones de Robert Reich, ex secretario de la administración Clinton, cuando públicamente

declaró en 1999 que "en la actualidad, la política exterior estadounidense es ejecutada por el Fondo Monetario Internacional, con algunas directrices del Departamento del Tesoro… En esto también, el Congreso se ha vuelto irrelevante" (Reich, 1999).

Paradójicamente, el enojo de la Comisión Metzler no fue la desnaturalización de dichas instituciones internacionales, sino el hecho de que por esta vía la administración tomaba decisiones financieras que de otra manera requerían la aprobación del Congreso, y donde el beneficio para el pueblo norteamericano era dudoso. Es decir, para la Comisión el problema, lejos de ser la indebida utilización de organismos multilaterales para fines unilaterales, era que esto permitía a la administración norteamericana evadir controles constitucionales.

Aunque los ejemplos puntuales abundan, con mucho el mayor rol político que han jugado el FMI y el Banco Mundial ha sido la imposición del paradigma neoliberal en los países del Tercer Mundo. El Consenso de Washington, que predicaba la neutralidad de las políticas económicas bajo el supuesto de que un mercado socialmente eficiente y justo surgiría espontáneamente, fue elevado por estos organismos de simple ideología al rango de teoría general.

Como manifiesta el profesor Lance Taylor de The New School for Social Research, el neoliberalismo fue impuesto por el FMI y el Banco Mundial respondiendo a los intereses de las compañías transnacionales y centros financieros de los países que proveen de fondos a estos organismos internacionales. El profesor Taylor incluso llama a las investigaciones del Banco Mundial en favor del paradigma neoliberal una "multimillonaria operación de *marketing* ideológico" (Taylor, 1997). La abrumadora evidencia histórica es que ningún país del mundo se ha desarrollado sin políticas nacionales explícitas o implícitas. En palabras del historiador norteamericano Arthur Schlesinger, "predicando la ortodoxia

fiscal a las naciones en desarrollo, nosotros estamos en la posición de la prostituta que, habiéndose retirado con sus ganancias, considera que la virtud pública requiere el cierre del barrio de la tolerancia" (Schlesinger, 1965, citado por Green, 1995).

Aunque en Latinoamérica el "descubrimiento" del rol político de las instituciones financieras internacionales no debería sorprender a nadie, en los últimos años se dio un fenómeno relativamente nuevo, y fue la legitimización de la injerencia de dichas instituciones en la política nacional. En las democracias latinoamericanas, ya a pocos asombraba ver a ministros y presidentes confiar decisiones supuestamente nacionales al visto bueno de estos organismos. Más aún, es claro que esta injerencia no fue solamente impuesta, sino que en muchos casos fue entusiastamente buscada. Lo anterior también mermó severamente la soberanía y representatividad del sistema democrático, y esta deslegitimación de la democracia es una de las principales fuentes de ingobernabilidad de nuestros países, algo incomprensible para estas burocracias internacionales y para los economistas ortodoxos. Para ellos, los problemas de gobernabilidad en América Latina sencillamente obedecen a que no hemos "aprendido" a vivir en democracia.

En definitiva, la conclusión de la Comisión Metzler contrastaba con el celo con que muchos líderes latinoamericanos sometían políticas, valores e incluso soberanías nacionales al tutelaje de instituciones con un rol político extraño a los intereses de los países menos desarrollados.

La amoralidad y corrupción de la burocracia internacional

De acuerdo con John Perkins (2004), economista, autor y activista estadounidense, estas burocracias internacionales junto

a compañías transnacionales, en su deseo de someter países o hacer ingentes negocios, también actúan a través de los llamados "sicarios económicos". En palabras de Perkins: "Sicarios económicos son profesionales altamente pagados que engañan a los países alrededor del globo por trillones de dólares. Ellos encauzan el dinero desde el Banco Mundial, la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID), y otras organizaciones internacionales de 'ayuda' a los cofres de grandes corporaciones… Yo debo saberlo; yo fui un sicario económico" (Perkins, 2004, prefacio. Traducción del autor).

Todas estas cosas no debieron causar mucho remordimiento, puesto que frecuentemente estos burócratas internacionales sencillamente nos consideran inferiores. En diciembre de 1991, Lawrence Summers, quien era en ese entonces jefe economista del Banco Mundial, propuso en un memorando interno que el Banco Mundial *impulse mayor migración de empresas contaminadoras al Tercer Mundo*, bajo los argumentos "técnicos" de que los ingresos perdidos por problemas de salud son obviamente más bajos en los países con menores salarios; que los países pobres están subcontaminados y, en consecuencia, los incrementos iniciales de contaminación tendrán al comienzo muy bajos costos; y, finalmente, que las preocupaciones por los problemas de salud causados por contaminación, como por ejemplo el cáncer de próstata, serán mucho más altas en los países donde la gente sobrevive para tener cáncer de próstata, antes que en aquellos países donde doscientas de cada mil personas se mueren antes de los cinco años de edad (Summers, 1992).

Brillante, ¿verdad? Pues cabe indicar que este pobre hombre fue luego subsecretario y secretario del Tesoro en el Gobierno de Clinton, y posteriormente presidente de la Universidad de Harvard. Además, en 1993 recibió la Medalla John Bates Clark, otorgada anualmente al más "destacado" economista norteame-

ricano menor de 40 años y que normalmente es el preámbulo para el Premio Nobel de Economía. ¡Dios nos libre!

Estos "análisis" pseudocientíficos, que en realidad disfrazan una amoralidad impresionante, también reflejan bastante bien las limitaciones de la teoría del mercado, así como los vicios de la ideología neoliberal. El primero de ellos, el reducir todas las dimensiones de la vida social a un simple estado de pérdidas y ganancias, y, el segundo, obviar algo fundamental para que un intercambio pueda ser considerado justo: las cuestiones de poder. Dada la asimetría de poder, lo que está proponiendo Summers se llama sencillamente explotación (ver capítulo 10).

Citemos textualmente la preocupación final de Summers en su famoso *memorandum*: "El problema con los argumentos contra todas estas propuestas para más polución en los países desarrollados (derechos intrínsecos a ciertos bienes, razones morales, preocupaciones sociales, falta de adecuados mercados, etc.) es que podrían utilizarse más o menos eficazmente para cualquier propuesta de liberalización del Banco" (*Ibíd*). A confesión de parte, relevo de prueba.

Proyectos internacionales: otro desangre a nuestros países

Permítanme contar mi propia experiencia con la burocracia internacional. Después de acabar mis estudios en Bélgica, a principios de 1992, lleno de entusiasmo regresé al país y pronto encontré trabajo en los proyectos para el desarrollo de la educación, financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (Proyectos MEC-BID). Pese a que eran préstamos del BID, es decir, deuda externa y en consecuencia dinero del Ecuador, se nos dijo que nos contrataba el BID. De hecho, el "especialista sectorial" del

BID era el que mandaba en los proyectos, como si fueran su alcancía propia. No era raro encontrarlo en la oficina del director ejecutivo dando órdenes.

Pronto me di cuenta de la farsa y de cómo se malbarataban los recursos del Estado. Había proyectos tan desmesurados y absurdos, como el llamado "Promoción de la Educación Básica" (PROMECEB), que en tres años de supuesta ejecución era mucho más lo que se había pagado en la comisión de compromiso —un interés sobre saldos no utilizados, supuesto "castigo" para que se ejecuten rápidamente los proyectos— que lo que se había invertido. Esta comisión de compromiso, más la tasa de interés, más los cargos por comisión y vigilancia —todas las misiones del BID para "vigilar" los proyectos eran pagadas por el propio país—, más los consultores contratados suministrados por el propio BID, más los proveedores extranjeros de equipos impuestos por el propio BID, más un largo etcétera de abusos, atropellos e ineficiencia, hacían que estos proyectos fueran un verdadero desangre para el país.

Los incentivos para la burocracia del BID, así como para los funcionarios nacionales contratados, eran mantener los proyectos, por perjudiciales que fueran. Para los primeros, esto les servía para "informar" a Washington todos los créditos que habían colocado. Para los segundos, era la forma de asegurarse un trabajo en dólares —en ese entonces todavía era el sucre la moneda nacional—, e, incluso, con un poco de suerte y obsecuencia, después alcanzar un puestito en Washington en una de estas instituciones internacionales, ganar un nada despreciable sueldo sin mucho esfuerzo, jubilarse, frecuentemente con menos de sesenta años, y tener tranquilidad económica hasta el fin de sus días. No solo aquello, sino que para los funcionarios nacionales existían otros incentivos perversos adicionales, como hacer durar los proyectos el mayor tiempo posible y así conservar sus cargos, no

obstante que el país tuviese que pagar ingentes cantidades por la mencionada comisión de compromiso. Por ello, *nunca* un proyecto de estos se terminaba en el tiempo previsto, y no era raro que duraran el doble o el triple del tiempo inicialmente planificado. Cabe indicar que para los proyectos del Banco Mundial, la situación es totalmente análoga.

Cuando como director administrativo–financiero de los proyectos MEC-BID, en un seminario manifesté que era mejor terminar con algunos de los proyectos más ineficientes, lo cual implicaba también finalizar más rápido nuestros trabajos, mis superiores me llamaron la atención por "imprudente" y tuve el "rechazo" de la burocracia y de consultores que periódicamente se lucraban de estos proyectos.

Los contratos de préstamo firmados entre el BID y Ecuador, los cuales contenían las condiciones financieras, diseño del proyecto, número de funcionarios, sueldos referenciales, términos de referencia, etcétera, incomprensiblemente eran *confidenciales*.

Pronto descubrí contratados como el de la consultora general, sin concurso, sin calificación, sin registro de consultoría como mandaba la ley ecuatoriana y, lo más grave de todo, en total contradicción con los términos de referencia que exigían maestría en Educación o en Administración, mientras que la contratada era… ¡arquitecta! Esta era sencillamente una "cuota" del especialista sectorial del BID, un completo corrupto.

Cuando me negué a pagar este contrato por su evidente ilegalidad, para sorpresa mía se me vino el mundo encima. Desde el propio ministro de Educación quien me ordenó seguir pagando el ilícito contrato, puesto que bien sabía que era impuesto por el funcionario del BID y, de no hacerlo, supuestamente íbamos a perder los créditos. Al negarme a pagar, y cuando se creyó que se podían ocultar los ilícitos —entre otras cosas se modificaron los términos de referencia, *después* de contratada la consultora, para

incluir el título de arquitectura y hacerla calificar para el cargo—, fui despedido en forma totalmente ilegal, se me incluyó como contratista incumplido del Estado pese a que era un funcionario público, e incluso se me quiso acusar de incompetente, cuando en una dolosa evaluación de diez rubros, se me calificó de insuficiente… ¡hasta en comunicación oral!

Fue sorprendente cómo prácticamente todas las instancias de control se hicieron las de la vista gorda frente a estos hechos, o se convirtieron descaradamente en cómplices y encubridores de estos delitos, pues el mayor anhelo de estos funcionarios era poder entrar a trabajar en una de estas organizaciones internacionales. Hubo casos impresionantes. Por ejemplo, el funcionario de la entonces Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA) y encargado del seguimiento de estos proyectos, hizo un informe totalmente doloso diciendo que no existía ningún ilícito, vendió su renuncia a SENDA e *inmediatamente* fue contratado como consultor de los proyectos MEC-BID.

Después de una larga lucha de varios años, en que tuve incluso que enfrentar varios procesos judiciales en mi contra como retaliación a mis denuncias, la justicia me dio toda la razón y ordenó la terminación del ilegal contrato de la consultora general. Pese a que la justicia reconocía que había existido un peculado, no se sancionó absolutamente a nadie, bajo el argumento de que el principal implicado había sido el especialista sectorial del BID, quien gozaba de inmunidad diplomática, y que los demás funcionarios, incluyendo al ministro de Educación, habían tenido que "obedecer" al funcionario del BID.

Finalmente, la "sanción" a este funcionario corrupto del BID, cuando el caso ya fue indefendible, fue su jubilación anticipada, en forma absolutamente reservada, para evitar "escándalos", mientras que a la consultora dolosamente contratada, coautora y beneficiaria del ilícito, luego de la terminación de su contrato, el

corrupto funcionario del BID le consiguió inmediatamente otro puesto, esta vez en el Banco Mundial en Costa Rica, ya que entre esta burocracia internacional todo el mundo se conoce y es un mundo de impresionantes argollas de favores mutuos.

Años después, ya como ministro de Economía de la República del Ecuador, recibí la visita del vicepresidente del BID, delegado por el presidente del Banco para presentar las disculpas del mismo, pues se habían enterado de todo lo que había pasado y lo que había tenido que soportar. Lamentablemente, fueron disculpas muy tardías y después de demasiada impunidad. De hecho, si no hubiera llegado a ministro, jamás se hubieran presentado dichas excusas. Por otro lado, todos los corruptos salieron premiados, desde el triste ministro de Educación de ese entonces, elegido posteriormente, por esas aberraciones de la política ecuatoriana, Vicepresidente de la República, pasando por el funcionario del BID "drásticamente" sancionado con su jubilación anticipada, siguiendo con la consultora general, así como los funcionarios ecuatorianos que traicionando a su Patria se prestaron a todas estas trafasías, hoy muchos de ellos también prósperos funcionarios de organismos internacionales. En definitiva, gracias a la corrupción de las burocracias internacionales y nacionales, el único perjudicado fue el funcionario honesto que cumplió con su deber. En síntesis, frecuentemente estas burocracias internacionales no solo son corruptas, sino que también son corruptoras.

Nuestros entrañables OCP

En este descalabro que ha vivido América Latina en los últimos años, ha surgido una nueva especie de supuestos tecnócratas. Los caracteriza que se ubican por encima del bien y del mal, adoran la ortodoxia, son conservadores y supuestamente

prudentes. Precisamente por su amor a la supuesta ortodoxia económica, el conservadurismo económico y la prudencia, con todo cariño hemos llamado a esta nueva y poderosa especie los "economistas OCP".

Cualquiera que no esté con sus postulados es un vulgar populista. Sus recetas son tan simples como inútiles: todo el problema es un Estado demasiado grande que gasta mucho. En consecuencia, hay que disminuir por todos los medios el gasto fiscal, tratando en lo posible de reducir salarios, transferencias a Gobiernos locales, etcétera. Para ellos, como dice Eduardo Galeano, el problema no es la mala distribución de recursos, sino el exceso de comensales. Por supuesto, la característica más persistente de esta nueva camada de seres celestiales, es, además de sus irritantes simplismo e incapacidad, su descarada vinculación con el sector financiero y organismos internacionales, a los cuales frecuentemente van a trabajar después de haberse sacrificado por la Patria desde cargos tales como ministros de Hacienda, directores del Banco Central, etcétera.

Para ellos el desarrollo es un problema netamente técnico, donde cualquier acto político mancha la "pureza" de la estrategia. Ellos intentan que los economistas sean elevados poco menos que a sumos sacerdotes y legitiman que burócratas apátridas decidan el bien y el mal para nuestros países. Como ellos son los iluminados, las decisiones económicas no deben ser consensuadas, y mientras más brutales y antipopulares sus medidas, más técnicos se consideran. Cualquier despistado que quiera actuar de manera distinta, es decir, buscando no el apoyo de las burocracias internacionales, sino el apoyo popular, será nuevamente solamente un vulgar populista. Ante el clamoroso fracaso de sus recetas, los OCP siempre argumentarán que el problema fue la falta de rapidez y profundidad de las medidas, esto es, que la próxima vez habrá que liberalizar, privatizar, rea-

lizar los ajustes fiscales, etcétera, de forma más rápida y brutal. Todo esto nos recuerda a los médicos de la Edad Media, que creían que las enfermedades se curaban succionando la sangre del paciente, y, cuando este fallecía, concluían que la siguiente vez había que succionar más sangre y más rápidamente. Aunque estamos seguros de que —como aquellos médicos del Medioevo— los OCP pronto pasarán al museo de la historia; el problema es cuántos pacientes más matarán hasta que llegue ese ansiado momento.

Como no podía ser de otra manera, los OCP son muy respetuosos de los compromisos internacionales, lo cual implica pagar deuda, si es posible maximizando el valor de los bonos, para demostrar que somos países "serios", y reducir de esta forma el "riesgo país". Por supuesto, frecuentemente son ellos mismos o los grupos para los cuales trabajan los tenedores de deuda, con lo cual su seriedad también los hace bastante prósperos. Jamás caerán en el populismo de pensar que también existen compromisos nacionales, tales como educación, salud, empleo, y que un país queda verdaderamente mal cuando, como en el caso de Ecuador, haya visto salir de todas las formas imaginables a dos millones de sus ciudadanos que invaden España, Italia, EE.UU., etcétera, desesperados por la falta de oportunidades en su propia tierra. Aquello no ha entrado en sus catecismos. Están por encima de esas nimiedades.

Para nuestros entrañables OCP, no quedar mal es sencillamente ser agenciosos pagadores de deuda y que los inviten los acreedores, las bancas de inversión, la burocracia internacional, etcétera a los respectivos cocteles y seminarios, donde con cara de circunstancias darán cátedra de moral y sanas políticas económicas, concluyendo frecuentemente que lo más importante es reducir el "riesgo país" para tener el menor costo posible… ¡para volvernos a endeudar!

El nuevo "indicador" de calidad de las políticas económicas: el riesgo país

Una de las grandes contribuciones del neoliberalismo es haber sofisticado los mecanismos de dominación al Tercer Mundo. En efecto, en lugar de botas para someter a los países hoy es suficiente el riesgo país, falacia de la que todo el mundo habla y de la que muy pocos entienden.

La medición más común de "riesgo país" no es otra cosa que la diferencia en centésimas de puntos porcentuales entre el rendimiento de mercado de los bonos de un país con el rendimiento de un activo supuestamente sin riesgo, normalmente los bonos del Tesoro de los Estados Unidos. Si el bono de un país tiene un valor *nominal* de 100 dólares y rendimiento *nominal* del 5%, pagará un cupón anual *fijo* de 5 dólares. Sin embargo, si dadas las dudas sobre la capacidad de pago del mencionado país el bono se vende a un valor de *mercado* de 50, es decir, con un *descuento* del 50%, el cupón *fijo* de 5 dólares significará un rendimiento *efectivo* de 10%, con lo cual "subió" el riesgo país. Nótese que, por el contrario, a mayor valor del bono en el mercado, menor el riesgo país. Incluso los bonos se pueden vender con *premio*, es decir, más allá de su valor nominal, con lo cual el rendimiento efectivo es menor que el rendimiento nominal, y habrá sensiblemente bajado el riesgo país.

En síntesis, el riesgo país lo único que hace es medir la *voluntad y capacidad* de un país para cumplir sus "compromisos externos", léase pagar puntualmente la deuda externa. Pese a esto, como por arte de magia, el riesgo país pretende ser el principal indicador de calidad de las políticas económicas de una nación y supuesta guía indispensable para los inversionistas extranjeros.

Para evidenciar el absurdo que esta pretensión representa, como el riesgo país sube antes de un proceso electoral, por la

"incertidumbre" que generan las elecciones normalmente, sería una gran "política económica"… ¡eliminar las elecciones! Más aún, supongamos que a un país llegase una dictadura sangrienta, que esclavice a sus ciudadanos y todos los excedentes se destinaran por ley a pagar deuda externa… ¡bajaría el riesgo país, y con este "criterio" las políticas económicas de dicho Gobierno serían extraordinarias!

El riesgo país, además, podrá ser una guía para la inversión financiera especulativa, los famosos capitales golondrinas que han sido tan nefastos para nuestros países, pero de ninguna manera servirá para la verdadera inversión extranjera directa que busca crear empresas por medio de proyectos rentables. De hecho, China, el país en vías de desarrollo que mayor inversión extranjera directa recibe, no tiene bonos en el mercado internacional y en consecuencia… ¡no tiene medición del riesgo país!

El riesgo país a lo sumo indica el costo financiero al que un país podrá endeudarse en el mercado internacional, y la pretensión de elevarlo al máximo indicador de calidad del manejo de nuestras economías no será otra cosa que una de las tantas trampas para condicionar las políticas económicas a los intereses del capital financiero, y una muestra más de cómo una vulgar ideología se convirtió en ciencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Calomiris, Charles, 2000. "When Will Economics Guide IMF and World Bank Reforms?", Cato Journal, vol. 20, n.º 1 (primavera/verano de 2000).

Green, Duncan, 1995. "Silent Revolution. The Rise of Market Economics in Latin America", Londres: Cassell.

Metzler, Allan, 2000. "Report of the International Financial Institutions Advisory Commission", US Congressional Report, marzo de 2000.

Perkins, John, 2004. "Confessions of an Economic Hit Man", San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.

Reich, Robert, 1999. "Trial Ties up Senate? Don't worry, Congress is irrelevant", en USA Today Newspaper, enero 7 de 1999, p. 15A.

Summers, Lawrence, 1992. "Let Them Eat Polution", en The Economist, febrero 8 de 1992, p. 66.

Taylor, Lance, 1997. "The Revival of the Liberal Creed -the IMF and the World Bank in a Globalized Economy", en World Development, vol. 25, n.º 2, pp. 145-152.

De la miopía del corto plazo a verdaderas políticas estructurales

Como hemos visto, es muy frecuente en economía confundir medios con fines, así como ideología con ciencia. Por esa razón, actualmente nos enfrentamos a "principios económicos" que no resisten el menor análisis, pero que se han convertido en medidas arbitrarias del éxito de la política económica. Tal es el caso de la estabilización de precios como fin último de la macroeconomía; buscar reducir el misterioso "riesgo país" indiferentemente del "riesgo social" que esto cree; o tratar de lograr cada vez más altos superávits fiscales independientemente de la situación real de la economía.

Sin embargo, hemos insistido a lo largo de este libro que la economía es una ciencia de variables reales, y que la verdadera estabilidad económica es lograr el máximo de crecimiento y empleo productivo sostenibles en el tiempo. Para ello se necesita el incremento de fuerzas *internas* de acumulación y progreso, es decir, los llamados *recursos productivos*, los cuales en el enfoque tradicional se han asumido como el talento humano, esto es, la cantidad y calidad de recurso humano con el que cuente un país; el capital físico, o la cantidad de bienes de capital e infraestructura que posea el mismo; el capital tecnológico, o cantidad de conocimiento, técnicas, etcétera disponibles y *asimiladas* por el país; y, finalmente, el capital natural, o la cantidad de recursos naturales con los que cuenta una nación.

Podemos definir como *inversión productiva* la acumulación, preservación o reposición de estos capitales. Sin embargo, y no obstante que la clave de toda política de crecimiento sostenible es la inversión productiva en general, normalmente se ha considerado, en forma errada, como inversión productiva solamente a la acumulación de capital físico, entre otros motivos, y como ya hemos mencionado anteriormente, por la grave confusión entre análisis contable y análisis económico. De hecho, mientras que hasta el siglo XIX la abundancia de recursos naturales y capital físico eran considerados los principales factores de producción, especialmente la segunda mitad del siglo XX nos demostró que las economías más exitosas fueron las que desarrollaron su talento humano y el adecuado uso de tecnología, condiciones necesarias —aunque, como veremos más adelante, tampoco suficientes— para el crecimiento y desarrollo. En otras palabras, con talento humano y tecnología se puede hacer florecer el desierto, mientras que sin estos se puede desertificar hasta el jardín más florido.

Ahorro nacional para invertir eficientemente

Para la acumulación de capital físico y ante la supuesta falta de ahorro nacional, la estrategia del país, al igual que toda Latinoamérica, fue recurrir sin mayor reflexión a la inversión extranjera privada, es decir, a factores *externos* de acumulación. Sin embargo, se consideró inversión extranjera a cualquier cosa, incluyendo privatizaciones que no aumentaban el acervo de capital físico, al mismo tiempo que se creyó que toda inversión extranjera era buena, cuando en determinadas situaciones puede sacar de un país mucho más de lo que otorga. Ejemplo dramático de lo anterior fueron las privatizaciones de las empresas de servicios

públicos argentinas en los años noventa, "inversión extranjera" que además de no significar creación de más capital físico, dio a sectores privados extranjeros poder monopólico sobre servicios fundamentales para la población, y al sacar utilidades sin generar divisas, ayudaron al deterioro del sector externo, precipitando con ello el derrumbe de la convertibilidad.

Sin embargo, lo tristemente paradójico de todo esto es que América Latina tiene capacidad de ahorro y, en consecuencia, de inversión nacional, pero por fallas institucionales, imperfecciones de mercado y ausencia de acción colectiva, dicho ahorro interno, y muchas veces incluso ahorro público, no es movilizado a la inversión productiva y es sacado absurdamente por diferentes mecanismos fuera de la región, financiando así a los países más desarrollados.

En ese sentido, entonces, la estrategia de atraer adecuada inversión extranjera —debidamente regulada y controlada, a diferencia del período neoliberal donde frecuentemente tenía privilegios sobre la inversión nacional— debe ser complementaria y no sustituta de la inversión nacional, para lo cual se necesitan políticas de incentivos al ahorro nacional así como reformas para una mayor eficiencia en la movilización de dicho ahorro a la inversión productiva. Lo anterior implica lograr una coordinación institucional que permita e incluso ordene a los grandes ahorradores del propio sector público movilizar fondos hacia la inversión productiva; reformas legales que obliguen al sistema bancario a cumplir su rol de intermediario financiero; el fortalecimiento de una banca pública que compita con la banca privada en cuanto a costo del dinero y calidad en la asignación de recursos; y el desarrollo del mercado de capitales que permita nuevos canales de financiamiento para la inversión productiva (ver recuadro 12.1).

Recuadro 12.1 Deficiencias en la movilización del ahorro nacional a la inversión productiva: tres ejemplos ilustrativos

1. Muriéndonos de sed al lado de la fuente

El mayor ahorrador del propio sector público, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), tuvo durante el año 2004 saldos en el Banco Central de alrededor de 777 millones de dólares, mientras que la producción estatal de petróleo declinó por falta de inversión (BCE, 2006). Simplemente, con una adecuada coordinación interinstitucional, el IESS pudo financiar a Petroecuador para el reacondicionamiento de sus pozos y así obtener una inversión segura (el colateral sería el propio petróleo), a corto plazo (la inversión total se recupera el mismo año) y de alto retorno (la inversión de 500.000 dólares en un pozo puede generar más de dos millones de dólares anuales) que benefician al propio IESS y recupera la producción petrolera estatal del país (MRNNR, 2009).

Como se mencionó en el capítulo 4, estos fondos son parte de la reserva monetaria internacional, innecesaria en dolarización puesto que no hay moneda nacional que respaldar, y constituida básicamente por los depósitos de las instituciones públicas en el Banco Central. Dicha reserva, que en promedio el último trimestre de 2004 alcanzó 1.534 millones de dólares y que significa fundamentalmente ahorro nacional y, más aún, público, era invertida por el "autónomo" Banco Central en el exterior, financiando así al Primer Mundo a cambio de rendimientos extremadamente bajos, que frecuentemente bordeaban el 1%, mientras que en el país existían proyectos de una gran rentabilidad (BCE, 2006).

2. Ahorro privado financiando al extranjero

En el año 2004 los bancos privados mantenían inversiones financieras en el exterior de alrededor de 2.100 millones de dó-

lares, es decir, un monto mayor al saldo promedio de toda la reserva monetaria internacional, bajo el argumento de la necesidad de tener reservas de alta liquidez puesto que en dolarización no hay prestamista de última instancia (BCE, 2006). Dichos fondos eran colocados en el exterior a tasas mucho menores que las de captación, pérdida que era compensada con elevadas tasas activas de interés, todo lo cual tenía un efecto recesivo extraordinariamente grande. Con un adecuado fondo de liquidez debidamente coordinado, así como apropiada regulación —básicamente el establecimiento de un coeficiente de liquidez doméstico para los bancos— todo esta ineficiencia hubiera sido minimizada.

3. Distorsiones asignativas y poder de mercado

Durante 2004, según la Superintendencia de Bancos y Seguros, los bancos nacionales privados destinaron apenas el 6,7% del número y el 29% del volumen de crédito para la agricultura, construcción y manufactura, los principales generadores de empleo, mientras que un elevado porcentaje se destinó a crédito para consumo, que solamente tiene un efecto indirecto sobre el empleo ya que muchos de los productos consumidos son importados. Por otro lado, 5 bancos controlaban casi el 60% del volumen de crédito. Nuevamente, todo esto puede ser optimizado con adecuada regulación e intervención de la banca pública.

Además de lo anterior, una adecuada política de inversiones requiere de incentivos fiscales para una eficiente asignación de recursos que el mercado por sí solo no puede garantizar. En efecto, mientras que, al menos en teoría, la empresa privada tiene adecuados incentivos para lograr la *eficiencia productiva*, esto es, la eficiente utilización de los recursos en sus usos asignados, no hay

nada que garantice la *eficiencia asignativa*, entendida como el envío de los recursos a los usos *socialmente* más valiosos. Es decir, si en principio una empresa privada de espectáculos deportivos va a construir y administrar un estadio de fútbol de la forma más eficiente, no hay nada que garantice que todo ese trabajo humano, capital financiero, materiales de construcción, etcétera, no eran socialmente más necesarios en la edificación de escuelas o hidroeléctricas. Si esto es un problema en toda sociedad, es mucho más grave en mercados tan imperfectos como en el caso ecuatoriano, donde existe poder de mercado, una visión marcadamente de corto plazo y una pésima distribución del ingreso que altera todos los precios relativos de la economía; por ello, como ya se dijo, cosas con muy poco valor pueden tener altos precios, y, en consecuencia, es hacia esos bienes que el mercado dirige los recursos sociales. De aquí precisamente surge uno de los vínculos teóricos más fuertes entre equidad y desarrollo: a mayor equidad, menor distorsión de precios relativos y, en consecuencia, mayor eficiencia asignativa por parte del mercado. Cabe indicar que movilizar el ahorro a la inversión con eficiencia productiva y asignativa es la *esencia* de la política de crecimiento, que en el fundamentalismo neoliberal supuestamente constituye uno de los logros del mercado, parte de la famosa "mano invisible" de Adam Smith, tan invisible que, al menos en este aspecto, todavía nadie la ha visto, ya que ningún país del mundo se ha desarrollado sin políticas explícitas de crecimiento. Efectivamente, en el caso ecuatoriano por deficiencias institucionales y la política económica aplicada, para el año 2004 un 6,4% del PIB en ahorro nacional estaba inmovilizado o fuera del país y no se dirigía a inversión productiva, lo cual no es solo tremendamente ineficiente en cuanto a asignación de recursos, sino que también tiene un fuerte efecto contractivo, al extraerse recursos del flujo circular de la economía (BCE, 2006).

En este sentido, el rol del Estado es fundamental, básicamente por la mencionada eficiencia asignativa, y particularmente a través de la provisión de bienes públicos que mejoren la competitividad sistémica, tal como la infraestructura económica. De hecho, una firma puede ser muy eficiente productivamente hablando, pero no ser competitiva, por ejemplo, si no tiene buenos servicios públicos. Mientras que la competitividad implica eficiencia productiva, lo contrario no es cierto. En consecuencia, el problema de la competitividad no depende exclusivamente de firmas eficientes, y constituye realmente una *transformación social* que, además de productividad, al menos incluye adecuado talento humano, eficiencia burocrática y conveniente provisión de bienes públicos. Además de lo anterior, la competitividad depende también de factores estructurales, entre ellos los tamaños del mercado nacional y del propio sector industrial, como ya mencionamos en el capítulo 9. A manera de ejemplo, una empresa cuencana de vajillas que atiende un mercado de diez mil personas puede ser más *eficiente* pero menos *competitiva* que una empresa china de vajillas que atiende un mercado de diez millones de personas, pues esta última probablemente enfrentará costos promedios mucho menores, gracias a las economías de escala. Para que estas restricciones puedan ser superadas nuevamente se requieren estrategias explícitas de desarrollo, tales como la integración regional, la priorización de compras públicas para productores nacionales, adecuadas protecciones al comercio exterior, y planificación nacional en general. Cabe indicar que la calidad de las políticas públicas también puede considerarse como un bien público.

Recordemos que hay un rol muy importante para el Estado en el apoyo al "descubrimiento" de nuevas actividades de producción, dado que por fallas de mercado como externalidades de información, de coordinación y falta de provisión de bienes públicos sectoriales, la inversión privada se ha demostrado subóptima

(Rodrick, 2004). Esto explicaría el bajo patrón de diversificación productiva de América Latina si se lo compara con países asiáticos en los que el Estado tomó un rol activo para resolver las fallas de mercado mencionadas.

Una adecuada inversión pública es *complementaria* de la inversión privada, y los *efectos desplazamiento* —efectos *crowding out*— que la inversión pública puede generar en el corto plazo, al supuestamente disputar ahorro nacional con el sector privado —uno de los argumentos del fundamentalismo neoliberal para denostar la inversión pública—, de hecho se convierten en el mediano plazo en *efectos incorporación* —efectos *crowding in*— ya que generan mayor inversión privada a través de mejoras en la competitividad sistémica, bien público que, como hemos visto, indudablemente le corresponde proveer al Estado.

Nuevamente entonces se verifica el rol fundamental de la acción colectiva y del Estado para el desarrollo, que contradice frontalmente la apología neoliberal del individualismo como motor de la sociedad. En consecuencia, es necesario que Latinoamérica y, en forma particular, Ecuador, supere absurdos sin sustento teórico ni empírico como el de un Estado mínimo como sinónimo de modernización y progreso, y partir del reconocimiento de que el Estado debe ser un actor fundamental y no solamente un árbitro pasivo del desarrollo económico.

Hacia una nueva arquitectura financiera regional

Un paso fundamental para la optimización en la utilización del ahorro regional y para hacer a América Latina mucho más eficiente en el uso de sus recursos, es la nueva arquitectura financiera regional (NAFR). El eje para esta NAFR se basa en un nuevo proceso de integración que apunte a la creación de un banco regional de desarrollo, de un fondo común de reservas,

de un sistema de pagos y del impulso de un sistema monetario común, que puede comenzar con la emisión de derechos regionales de giro y una divisa electrónica regional.

En cuanto al banco regional de desarrollo y el fondo común de reservas, su justificación es muy simple: al mismo tiempo que los países latinoamericanos buscan financiamiento, la región tiene centenas de miles de millones de dólares en reservas invertidos en el primer mundo, lo cual constituye un verdadero absurdo. El instrumento fundamental para esta aberración, como se mencionó en el capítulo 4, han sido los bancos centrales "autónomos" a cargo de la inversión de las reservas. El traer esas reservas, juntarlas y administrarlas adecuadamente para financiar el desarrollo de la propia región, así como utilizarlas para respaldar potenciales crisis financieras y de balanza de pagos a través de un fondo de reserva regional, más que un imperativo económico, constituye un imperativo del sentido común.

Con el inicio de una moneda contable y un sistema regional de pagos, la región podrá reducir los requerimientos artificiales de dólares en el comercio regional, en los mercados financieros, y, por tanto, también en la necesidad técnica de reservas. A su vez, con un fondo común de reservas, se reduce el total de reservas necesarias, aún frente al peligro de choques simultáneos y riesgos correlacionados. Es decir, al *juntar reservas*, con la misma cantidad de recursos se logra mayor seguridad. Para entender lo anterior, supongamos que existe un barrio con 100 casas, cada una de un valor de 50.000 dólares, y cada familia con una capacidad de ahorro de 10.000 dólares. Por separado, ninguna familia tendrá suficiente ahorro para reponer su casa en caso de algún desastre, pero si ponen todos sus ahorros juntos, podrán reponer simultáneamente hasta 20 casas. Con menor necesidad técnica de reservas se pueden liberar reservas excedentarias para financiar la banca de desarrollo. En otras palabras, se trata de coordinación y

Pese a que el problema es tanto del sector privado como del sector público, pocas veces la intervención de este último es tan importante. Al ser la mayor parte del desarrollo tecnológico un *bien público*, es decir, de libre acceso y de utilización colectiva sin perjuicio mutuo, la empresa que invierte en investigación y desarrollo frecuentemente está generando un beneficio social por el cual no está recibiendo ninguna retribución, y, en consecuencia, su nivel de inversión será subóptimo, por lo que nuevamente es necesaria la intervención del sector público con adecuados incentivos y subsidios para investigación y desarrollo.

Inversión en talento humano, además de ser un fin en sí mismo, constituye la *mejor* inversión para un crecimiento de largo plazo con equidad. Cabe indicar que expresamente rechazamos el término "capital humano", utilizado generalmente en el enfoque tradicional, ya que convierte al ser humano en un simple factor más de producción, cuando es el *principio y fin* de dicha producción.

Ecuador era uno de los cinco países latinoamericanos con menor inversión social por habitante. Mientras el promedio latinoamericano se encontraba en 475 dólares por habitante, el gasto social ecuatoriano era de 93 dólares (CEPAL, 2009, datos para el año 2004, en dólares de 2000). Aunque existen serios problemas de calidad en la inversión social en el país, las cifras demuestran claramente que también es un problema de recursos. Pretender mantener o incluso reducir el gasto público en estos sectores, porque el problema, como frecuentemente repiten ciertos analistas, es solamente de calidad y no de cantidad, no resiste un análisis serio. Lo anterior incluye también al tan denostado gasto corriente en sectores sociales —sueldos y salarios, capacitación, etcétera— el cual, como ya hemos mencionado, económicamente puede constituir la mejor inversión en talento humano.

No obstante lo anterior, y particularmente a partir de los noventa, se observó la disminución del gasto en salud y educación

como porcentaje del PIB, así como un claro proceso de exclusión a favor del servicio de deuda pública y en detrimento del gasto social, tendencia que está bastante bien representada en Ecuador, como lo vimos en el capítulo 8, con la Ley de Transparencia Fiscal aprobada en 2002, la cual destinaba el 70% de los nuevos recursos petroleros para recompra de deuda pública y solamente 10% de dichos recursos para la inversión social.

Parte también fundamental de ese talento humano es la *clase empresarial*. Empresario es aquel que crea empresa, es decir, organiza factores de producción para generar bienes y servicios. La clase empresarial es indispensable en toda sociedad, independientemente de si el empresario persigue un fin de lucro —esto es, el empresario capitalista— o busca otra clase de objetivos. Por ejemplo, la Madre Teresa de Calcuta, con su inmensa obra mundial, también fue una extraordinaria empresaria.

Refiriéndonos a los empresarios capitalistas, para que razonablemente a través de su fin de lucro se logren objetivos socialmente deseables, más allá de la ilusión de la competencia, lo importante es que guarden cuatro éticas fundamentales: la ética con sus trabajadores, esto es, saber distribuir justamente entre estos el valor agregado por la empresa, así como garantizar un adecuado ambiente de trabajo y estabilidad; la ética con sus consumidores, es decir, no abusar de su posición de mercado y tratar de brindar los mejores bienes y servicios a precios apropiados; la ética con la sociedad y el Estado, o sea, pagar sus tributos, cumplir las leyes del respectivo país y propender al desarrollo local por medio de, por ejemplo, la contratación de trabajadores de la localidad; y la ética con el medio ambiente, lo que implica que la actividad de la empresa no se base en la depredación y destrucción de la naturaleza y de esta manera no genere una falsa rentabilidad.

Reflexiones fuera del simplismo economicista

El enfoque tradicional sobre los recursos productivos ha sido absolutamente insuficiente para explicar los procesos exitosos de desarrollo. Un ejemplo paradigmático fue la Rusia de los años 90, que teniendo todos los "capitales" tradicionales —inmensos recursos naturales, capital físico, gran talento humano y avanzada tecnología— vio retroceder sus niveles de bienestar y desarrollo. El problema nuevamente está en que el enfoque tradicional de los recursos productivos y la teoría del crecimiento obvian intangibles colectivos fundamentales como el capital social, el capital institucional y el capital cultural de un país. Cabe indicar que los motivos básicos para esta omisión son dos: el sesgo de la investigación económica "moderna", la que frecuentemente asume que aquello que no puede ser observable o debidamente cuantificable, sencillamente no existe, y las limitaciones analíticas de la economía neoclásica, dominante en el pensamiento económico actual, al desechar todo aquello que no puede ser fundamentado en comportamientos individuales. Para el *mainstream* es preferible estar rigurosamente equivocados que vagamente acertados.

Sin embargo, los países exitosos han sido sociedades motivadas, con energías intrínsecas, mirando juntos hacia los mismos objetivos y socialmente cohesionados, conjunto de características que se conocen como "capital social". Pese a haber sido largamente ignorado en la literatura económica, un número creciente de evidencia demuestra que este capital es una condición *necesaria* para el desarrollo, sin la cual los demás capitales no funcionan. Lamentablemente, en las últimas décadas es claro el deterioro del capital social de América Latina, fenómeno que en gran medida puede ser vinculado a la estrategia de desarrollo basada en el individualismo de mercado y a los programas de estabilización y ajuste estructural, frecuentemente diseñados en función del cumplimiento de compromisos externos, obviando los

grandes compromisos nacionales y de esta forma rompiendo la confianza mutua y la cohesión social. Un ejemplo representativo de políticas destructivas del capital social es cuando se habla de flexibilidad laboral en sociedades que no tienen capacidad de generar empleo y ni siquiera tienen subvenciones de desempleo, o cuando los salarios se convierten en la variable de ajuste ante las crisis, mientras se destinan ingentes recursos para remunerar al capital y a compromisos externos. En consecuencia, las políticas económicas deben integrar explícitamente sus efectos sobre el capital social, considerando su preservación como fundamental para el desarrollo y por encima de temporales y muchas veces aparentes logros económicos.

En los últimos años se ha tratado de incorporar al análisis económico una dimensión largamente obviada en el enfoque tradicional: el capital institucional. De hecho, en los últimos tres lustros surgió con gran fuerza la llamada Nueva Escuela Institucionalista, que mereció dos premios Nobel en los noventa: Ronald Coase y Douglas North. Sin embargo, el problema de las instituciones, fundamental para una ciencia que supuestamente trata de explicar el desarrollo, ha sido considerado explícitamente por críticos de la economía clásica y neoclásica, como por ejemplo Thorstein Veblen (1857-1929) desde hace más de un siglo. Cada vez más investigaciones nos hablan de la importancia del capital institucional, y de cómo un enfoque que haga abstracción de las instituciones para explicar el desarrollo es sencillamente un deliberado reduccionismo de la realidad.

Comúnmente se considera capital institucional al conjunto de reglas formales con las que se organiza y coordina una sociedad, así como las organizaciones creadas para su cumplimiento y ejecución. Un ejemplo claro de aquello son las leyes y el sistema de justicia, y, en general, lo que podemos entender como el *Estado de derecho*, esto es, la supremacía de la ley. Un adecuado capital insti-

tucional obviamente tiene implicaciones en todos los aspectos de la vida social y de los derechos individuales. Desde un enfoque exclusivamente económico, podemos considerar que la primera y principal política económica en toda sociedad es construir un adecuado marco institucional, claro y predecible, que permita a los individuos y al colectivo social tomar la mayor cantidad de correctas decisiones económicas, particularmente de largo plazo. North y Davis (1973) proponen que la clave del desarrollo de Occidente fueron estados de derecho e instituciones que permitieron reducir el riesgo y realizar inversiones de largo plazo.

Sin embargo, las reglas de juego formales frecuentemente están afectadas e incluso dominadas por reglas de juego informales provenientes de la cultura de un país, entendida esta como el conjunto de ideas, creencias, visiones y valores acerca del mundo y de la sociedad, transmitidos socialmente. La cultura y las reglas informales que esta implica, pueden servir para reforzar las instituciones formales que proveen desarrollo y progreso, o, incluso, suplir la inexistencia de adecuadas reglas formales. Lamentablemente, también ciertos antivalores culturales pueden anular las instituciones formales necesarias para el avance social y económico, y prevalecer como mecanismos de retraso y subdesarrollo.

En este sentido, algunos de los antivalores de la cultura latinoamericana que constituyen poderosos obstáculos para que funcionen las instituciones formales, y, en particular, la democracia y el Estado de derecho, son, entre otros, la *cultura de la trampa*, es decir, un inexplicable deseo de romper las reglas de juego formalmente establecidas, donde el que lo hace más y de mejor forma no es el más sinvergüenza, sino tan solo el más "sabido", con lo cual se destruye toda capacidad de organización. Un ejemplo de aquello es la generalizada evasión de impuestos, muchas veces convertida en deporte nacional en América Latina. Otro antivalor es la *cultura del poder*, donde las acciones se dan en función no

de los derechos y obligaciones establecidos por las reglas formales, sino por la conveniencia del coyunturalmente más poderoso. Finalmente, se encuentra lo que los sicólogos llaman *disonancia cognitiva*, esto es, la incoherencia entre los valores expresados y los valores practicados, lo que genera que en lo abstracto se esté furiosamente contra ciertas conductas y situaciones, como por ejemplo la corrupción e impunidad, y en lo cotidiano se actúe en función de lo supuestamente rechazado.

Los mencionados antivalores hacen que las reglas formales, más aún dada la debilidad de las organizaciones para hacerlas cumplir, queden frecuentemente en simples enunciados. Lograr un adecuado cambio cultural en un país es probablemente la contribución más importante a la democracia, al Estado de derecho, al capital institucional formal, y, por ende, al fin último de la economía, que es el desarrollo.

Ante la ausencia de sociedades motivadas y cohesionadas, instituciones formales sólidas y la necesidad de crear valores y actitudes que aceleren el progreso, el rol de adecuados liderazgos es fundamental. Liderazgo es sencillamente la capacidad de influir sobre los demás, pudiendo utilizarse para servir a los demás, o servirse de los demás, lo que, lamentablemente, es lo que ha sido frecuente en América Latina cuando han existido liderazgos fuertes. Buenos líderes pueden ser fundamentales para suplir la ausencia de capital social, institucional y cultural, y su importancia disminuirá en la medida en que precisamente esos liderazgos ayuden a consolidar estos capitales. Lamentablemente, dentro de todas las crisis que sufrió América Latina durante la larga y triste noche neoliberal, probablemente la mayor de ellas fue la crisis de líderes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Central del Ecuador, 2006. "80 años, información estadística", Quito.

Banco Interamericano de Desarrollo, 2001. "Competitividad: el motor del crecimiento", Progreso Económico y Social en América Latina, informe 2001, Washington D.C.

__________, 2003. "La competitividad de Ecuador en la era de la dolarización: diagnóstico y propuestas", Alberto Melo, julio de 2003, Nueva York.

Bonifacio, José Alberto, 1995. "La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación", en Reforma y Democracia, revista del CLAD, n.º 4, Caracas.

CEPAL, 2009. "Estadísticas e indicadores sociales–CEPALSTAT".

Consejo Nacional de Competitividad, 2001. "Agenda Nacional de Competitividad 2000-2001", Quito.

Correa, Rubén, y Rolando Franco, 1989. "Gestión del Estado y desburocratización", ILPES, Montevideo.

Crozier, Michel, 1997. "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública", en Reforma y Democracia, revista del CLAD n.º 7, Caracas.

Kliksberg, Bernardo, 2000. "Capital social y cultura: claves olvidadas del desarrollo", en INTAL–BID, documento de divulgación n.º 7, Buenos Aires.

Larrea, Carlos y Jeannette Sánchez, 2002. "Pobreza, empleo y equidad en el Ecuador: perspectivas para el desarrollo humano sostenible", PNUD, Quito.

Ministerio de Recursos Naturales No Renovables – MRNNR, 2009, "Análisis de rentabilidad de pozos", Quito.

North, Douglas y Davis, 1973. *"The Rise of the Western World: A new economic history"*, Nueva York: Cambridge University Press.

North, Douglas, 1990. "Institutions, Institutional Change, and Economic Performance", Nueva York: Cambridge University Press.

OECD, 2009. "OECD Tax Database", www.oecd.org

Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2002. "Empleo y protección social en Ecuador: propuestas de la OIT", segunda edición, Quito.

Rodrick, D., 2004. "Industrial Policy for the Twenty-First Century", Faculty Research Working Series Papers Series, Harvard University.

OTROS TÍTULOS

LOS SUEÑOS DE MI PADRE
Una historia de raza y herencia
Barack Obama

HUGO CHÁVEZ SIN UNIFORME
Una historia personal
Cristina Marcano
Alberto Barrera Tyszka

LA CUARTA ESPADA
La historia de Abimael Guzmán y Sendero Luminoso
Santiago Roncagliolo

EL ENIGMA IB
Eduardo Mackenzie

FIDEL CASTRO
Biografía a dos voces
Ignacio Ramonet

ÚLTIMAS NOTICIAS DE LA GUERRA
Jorge Enrique Botero

En este libro el lector encontrará una detallada exposición de los manejos que se le han dado a la economía ecuatoriana en los últimos años, y que explican la dificultad y complejidad de las circunstancias actuales. Aunque Rafael Correa no abandona en ningún momento el rigor y la seriedad propios de un texto académico, consigue una narración fluida y amena, en la que pone en evidencia la profundidad de su compromiso con el destino del pueblo ecuatoriano y de toda América Latina.

Mediante una prosa ciudada, sencilla y con ejemplos ilustrativos, Rafael Correa ha explicado cómo el neoliberalismo ha sido una noche larga y triste en la historia de nuestros países. Su conclusión es que el continente americano requiere de políticas y de verdaderos empresarios que promuevan relaciones más justas entre capital y trabajo, es decir, un camino hacia el equilibrio social y la erradicación de la pobreza.

> "Ecuador jamás fue social ni económicamente un paraíso, pero lo que se hizo en las últimas décadas realmente no tiene nombre. De ahí el título *Ecuador:* de Banana Republic *a la No República* [...]. Aspiro a que este libro ayude a la verdadera liberación de nuestros pueblos, por medio del conocimiento y la comprensión de las barbaridades que se han hecho con nuestros países, y que sea un aporte más para nunca volver al pasado".
>
> *Rafael Correa*